Microlog Microfiche Collection
Resolution Chart

Copyright

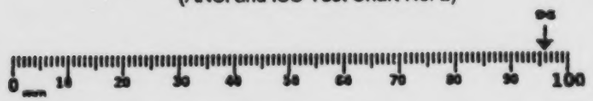
Copyright for the ***contents*** of this microfiche is held by the publisher of the original document. Please contact the original publisher for guidance in all copyright matters. Copyright in this ***microfiche edition*** is held by Micromedia Limited.

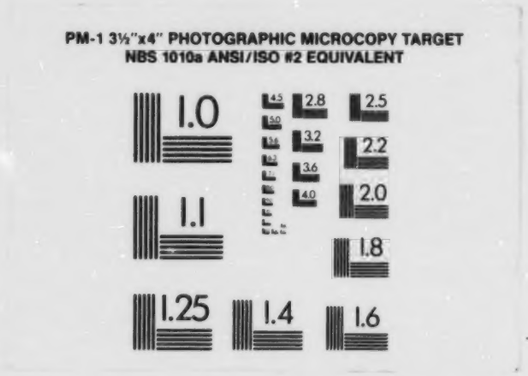
Quality of the Microfiche Reproduction

Micromedia Limited maintains the highest standards for micrographic reproduction. Attempts are made to obtain the best quality print version to microfilm. However, there are some printing styles, colours and graphic layout styles (including maps, graphs and tables) which do not reproduce well. Because of the value of the original document, Micromedia has filmed it recognizing that it may not be as easy to read as the original document.

Some pages have been filmed twice to improve the clarity of the reproduction. Consult both reproductions to ensure that all of the original text is read.

Microcopy Resolution Test Chart
National Bureau of Standards
Standard Reference Material 1010a
(ANSI and ISO Test Chart No. 2)





MS109

NATIONAL MICROGRAPHICS ASSOCIATION

24x

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street, Toronto, ON M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161

Collection MICROLOG sur Micromédia
Tableau de résolution

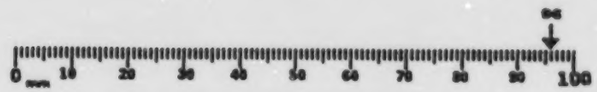
Droits d'auteurs

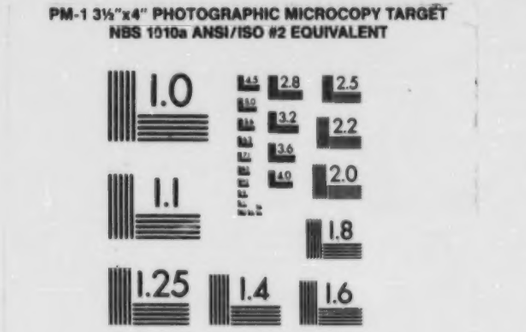
Les droits d'auteurs du conenu de cette microfiche sont détenus par l'éditeur du document original. Veuillez communiquer avec celui-ci pour obtenir des renseignements sur tout ce qui touche les droits d'auteurs. Les droits d'auteurs de cette édition sur microfiche sont détenus par Micromédia Limitée.

Qualité de reproduction sur microfiche

Micromédia Limitée maintient les normes de reproduction micrographique les plus élevées. Elle fait tout son possible pour obtenir la version sur papier à reproduire sur microfiche de la meilleure qualité possible. Cependant, certains styles d'imprimerie, de couleurs et de style de mise en page graphique (incluant des cartes, des grahiques et des tableaux) se reproduisent mal. En raison de la valeur du document original, Micromédia l'a reproduit tout en reconnaissant qu'il ne sera peut-être pas aussi lisable que le document original.

Tableau de résolution micrographique
National Bureau of Standards
Standard Reference Material 1010a
(ANSI and ISO Test Chart No. 2)





MS109

NATIONAL MICROGRAPHICS ASSOCIATION

24x

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street, Toronto, ON M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161

101-03668/

VERS UN NOUVEAU RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA DÉMOCRATISATION DU GUATEMALA

PAR

Tania Palencia Prado
David Holiday

TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR GILLES RIVEST
CENTRE INTERNATIONAL DES DROITS DE LA PERSONNE
ET DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE
MONTRÉAL, CANADA
FÉVRIER 1996

La présente étude n'engage que les opinions des auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.

Dépôt légal :

Bibliothèque nationale du Québec, troisième trimestre 1996.
Bibliothèque nationale du Canada, troisième trimestre 1996.

ISBN : 2-922084-05-1

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 1996.
Toute reproduction à quelque fin que ce soit est interdite sans le consentement écrit du CIDPDD.

CENTRE INTERNATIONAL DES DROITS DE LA PERSONNE
ET DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE
63, rue de Brésoles
Montréal (Québec)
Canada
H2Y 1V7
tél. : 1-514-283-6073
téléc. : 1-514-283-3792
courr. élec. : ichrdd@web.net

LE MANDAT iii

LE RÉSUMÉ ADMINISTRATIF iv

SIGLES ET ACRONYMES ix

INTRODUCTION 1

Le but de l'étude 1
La méthodologie 2

CHAPITRE I - LA CRISE DE L'AUTORITARISME ET L'OUVERTURE À LA BONNE GOUVERNANCE 3

1. L'administration de la justice 7
2. La participation politique des citoyens et des citoyennes 11

CHAPITRE II - LE CONTEXTE SOCIAL ET POLITIQUE ACTUEL : 1993-1995 17

Le coup d'État raté de Jorge Serrano Elías 18
L'épuration et la consultation populaire 20
Une appréciation générale du processus de paix et du rôle de l'ONU 22
La contribution de l'Assemblée de la société civile 34
Les élections générales et la participation de la gauche 40

CHAPITRE III - LES ÉLECTIONS GÉNÉRALES ET LES NOUVEAUX RAPPORTS S'ÉTABLISSANT ENTRE LES CITOYENS ET L'ÉTAT 45

Première partie : Le mouvement syndical et populaire 45

Les droits d'association et de syndicalisation 45
Les réactions radicales aux violations extrêmes 48
Le nouveau front de lutte syndicale et populaire 50
Le processus de paix et la participation populaire 52

Deuxième partie : Le mouvement du peuple maya 54

Quelle est la réalité ethnique de la société guatémaltèque ? 54
Les antécédents généraux du mouvement maya 58
La COPMAGUA et l'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones 65

Troisième partie : Le mouvement des femmes 68

Un diagnostic général sur les droits des femmes 71
Quelle place les politiques publiques font-elles aux femmes ? 73
Les opinions des femmes sur le pouvoir et la participation politique 76

Quatrième partie : Le mouvement pour les droits de la personne et l'administration de la justice 78

Le Bureau du Protecteur des droits de la personne 80
La communauté internationale et les droits de la personne 81
Les ONG de défense des droits de la personne : un diagnostic et une analyse des résultats de leurs actions 81

Cinquième partie : Les organisations non gouvernementales de développement 83

CHAPITRE IV - LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS 87

ANNEXES 93

Liste des personnes interviewées entre 1994 et 1996 93

Forum pour le développement démocratique sur le thème du dialogue entre l'État et la société civile 95

AVERTISSEMENT : Dans cette version française, chaque sigle ou acronyme a gardé la même forme qu'en espagnol. Par contre, afin de simplifier la compréhension du texte, le nom au long de l'organisation ou institution auquel réfère chaque sigle ou acronyme a été traduit en français. La liste des noms complets en espagnol correspondant aux sigles et aux acronymes est présentée à la suite du résumé administratif.

NOTE : En guise de complément à cette étude, les auteurs ont préparé un tirage à part de 56 pages décrivant brièvement 40 organisations rattachées à l'un ou l'autre des sept acteurs sociaux suivants : le mouvement syndical, le mouvement paysan, le mouvement populaire, le mouvement du peuple maya, les organisations des femmes, les organisations de défense des droits de la personne, les organisations non gouvernementales de développement. Ce tirage à part intitulé «Separata del estudio Hacia un nuevo rol ciudadano para democratizar Guatemala» n'a pas été traduit en français.

LE MANDAT DU CENTRE

Le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique a été créé par une loi du Parlement canadien le 30 septembre 1988, et officiellement inauguré le 10 octobre 1990.

Sous la direction de Mme Maureen O'Neil, qui agit actuellement à titre de Présidente intérimaire, le Centre est géré par un conseil d'administration de treize membres, dont trois doivent provenir de pays en voie de développement. M. Kamal Hossain, du Bangladesh, et Mme Akua Kuenyehia, du Ghana, font ainsi profiter le Centre de leur connaissance approfondie des besoins et priorités des pays du Tiers-Monde. On attend la nomination d'une personne provenant d'Amérique latine.

Le personnel du Centre, une équipe de 29 personnes, s'emploie à mettre en œuvre le mandat du Centre, à savoir encourager et appuyer la coopération entre le Canada et les pays étrangers en ce qui touche les droits et libertés inscrits dans la Charte internationale des droits de l'homme et le développement démocratique. Le Centre défend le principe de l'universalité des droits de la personne et accorde la même valeur à tous les droits, qu'il s'agisse des droits civils, politiques, sociaux, économiques ou culturels. Organisme indépendant et non partisan, le Centre travaille en étroite collaboration avec les associations de citoyens, les organisations internationales et les gouvernements du monde entier dans le but de favoriser le développement de sociétés démocratiques et de donner aux populations les moyens de participer pleinement à la vie sociale, économique et politique de leurs pays respectifs.

Le Centre, par l'intermédiaire de ses partenaires canadiens et étrangers, fournit une assistance financière, politique et technique aux groupes de première ligne qui cherchent à créer des mécanismes et des pratiques efficaces en matière de droits de la personne. Le Centre accomplit un travail d'éducation, d'intervention et de défense des droits au Canada et à l'étranger ; dans ce rôle, il dénonce les violations des droits de la personne et défend et recommande des politiques pour en réduire la fréquence et l'ampleur. Le Centre a participé activement aux campagnes internationales en faveur du rétablissement de la démocratie en Haïti et en Birmanie, de la reconnaissance des droits des femmes en tant que droits de la personne et en faveur des droits des peuples autochtones ; il a sensibilisé l'opinion publique contre l'impunité en Afrique et défendu l'intégration des droits de la personne dans les ententes commerciales internationales.

Même si son mandat est international, le Centre concentre actuellement l'essentiel de ses ressources dans 13 pays en voie de développement : le Salvador, le Guatemala, Haïti, le Mexique et le Pérou pour le continent américain ; l'Érythrée, le Kénya, le Rwanda, la Tanzanie et le Togo pour l'Afrique ; et enfin la Birmanie, le Pakistan et la Thaïlande pour l'Asie.

Financé en majeure partie par le gouvernement du Canada, le Centre fonctionne avec un budget annuel de 5 millions de dollars. Chaque année, le président ou la présidente du conseil d'administration remet un rapport des activités du Centre au ministre des Affaires étrangères qui, à son tour, le dépose au Parlement. Le vérificateur général du Canada examine tous les ans les comptes et transactions du Centre.

Le Centre est un organisme de bienfaisance sans but lucratif qui émet des reçus pour fins d'impôt. Numéro d'enregistrement : 0808345-59.

Le défi actuel du Guatemala réside en grande partie dans la mise en place des bases d'un véritable dialogue social. Relever ce défi exige de comprendre à fond le rôle respectif de l'État et de la société civile ainsi que leurs rapports mutuels dans la démocratisation qui est en cours.

Dans le **Premier chapitre**, les auteurs analysent l'État guatémaltèque à travers son évolution, ils examinent les structures qui font obstacle à la démocratisation afin d'identifier celles où le bât blesse le plus.

La première chose qui saute aux yeux — et qui se retrouve tout le long de l'histoire politique du Guatemala —, c'est l'absence de mécanismes clairs et permanents permettant d'établir une médiation et une communication entre les gouvernants et les gouvernés. Le pouvoir public s'est concentré entre les mains des élites économiques et militaires et il s'est manifesté de manière autoritaire et violente en réprimant durement les autochtones qui forment la majorité et en favorisant les rapports d'exploitation.

En 1954, l'armée a commencé à jouer un rôle prédominant dans la direction de l'État, ce qui explique l'étendue extrême de la militarisation de la société.

Constatant par elle-même que son modèle de gouvernement autoritaire n'avait plus d'avenir, l'armée s'est empressée en 1985 de concevoir puis de diriger un retour à la démocratie. La nouvelle constitution a entraîné la création d'institutions démocratiques et de lois visant à garantir la protection des droits de la personne de tous les citoyens. Jusqu'à présent toutefois, les changements apportés ont été purement formels, puisqu'ils n'ont été accompagnés d'aucune mesure concrète susceptible de régler les principaux problèmes politiques : l'impunité, le manque de sécurité publique et la centralisation du pouvoir public. Pour illustrer leurs propos, les auteurs examinent de près deux des composantes essentielles de toute démocratie : l'administration de la justice et la participation politique.

L'administration de la justice

Grâce aux pressions exercées par la communauté internationale et à la présence, dès la fin de 1994, de la Mission de vérification des Nations unies au Guatemala (MINUGUA), le système judiciaire s'est quelque peu amélioré ces dernières années avec la création du Ministère public et avec l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale. Toutefois, malgré ces améliorations, le problème central demeure sans doute la non-indépendance du pouvoir judiciaire. Cela affecte les juges autant que le Ministère public, car ils se trouvent dans l'impossibilité de démanteler l'impunité érigée en un système solide. Quant à la Police nationale, l'association de certaines de ses composantes avec les groupes paramilitaires continue de saper son autorité et sa crédibilité, sans compter son manque d'effectifs qualifiés.

La participation politique

Aucun mécanisme efficace n'a encore été créé qui permette aux citoyennes et aux citoyens d'exprimer leur opinion sur les politiques qui devraient être appliquées pour résoudre les problèmes qui les affectent le plus, tels que leurs conditions de vie très difficiles. Les grandes décisions demeurent entre les mains des groupes de pouvoir, qu'ils soient à l'intérieur du pays ou à l'extérieur. Le système de représentation politique n'a pas été structuré dans le but de canaliser les demandes de la population qui veut avoir accès au pouvoir public. Ce travers est illustré par le fonctionnement du Congrès : au lieu de réaliser leurs activités en se basant sur un programme préétabli ou sur une stratégie globale, les partis politiques se basent plutôt sur la logique du moment ou sur les intérêts personnels. Résultat : les gens perdent confiance, et l'indifférence s'installe dans la population.

Dans ces conditions et sous le joug de cette démocratie restreinte se débat ce que les auteurs qualifient une «citoyenneté de faible intensité».

Le **Chapitre deux** présente sept événements ayant marqué l'histoire du pays de 1993 à la fin de 1995 et qui constituent les points de référence qui déterminent les défis auxquels se heurtent les protagonistes de la démocratisation en cours au Guatemala :

1- La dynamique qui prévaut en ce moment trouve ses racines dans le coup d'État de Jorge Serrano Elías contre lui-même au mois de mai 1993 et dans la crise institutionnelle qui en a résulté. D'un côté, ces événements ont révélé la fragilité du projet constitutionnel de 1985 ; de l'autre, le coup d'État a ouvert la porte à d'importants changements dans les traditions politiques du Guatemala. Pour la première fois en effet, les secteurs sociaux regroupés dans l'Instance nationale de consensus (INC) ont réussi à faire front commun durant un certain temps, face à la nécessité de maintenir l'ordre constitutionnel.

2- L'arrivée de Ramiro de León Carpio à la présidence du pays résultait de ce front commun des différents secteurs sociaux, en particulier quant à la nécessité d'épurer les pouvoirs législatif et judiciaire. Malheureusement, les rapports entre le nouveau président et les secteurs populaires se sont rapidement détériorés. L'épuration promise et les changements constitutionnels proposés lors du référendum de 1994 — où le taux d'abstention a atteint 84 % — sont restés au mieux superficiels, parce qu'ils étaient manifestement dus aux pressions de l'armée et du milieu des affaires.

3- La reprise des négociations de paix entre le gouvernement et l'URNG (l'opposition armée, la gauche révolutionnaire) au mois de janvier 1994 constitue l'événement majeur de la démocratisation en cours. Premièrement, les accords qui ont été signés jusqu'à présent sont des instruments précieux qui permettront de pousser plus avant les transformations en cours au sein de l'État et de la société. Deuxièmement, les négociations ont favorisé la création d'espaces de dialogue entre des secteurs sociaux qui avaient jusqu'ici maintenu des positions politiques et idéologiques irréconciliables.

4- La forme la plus encourageante de ces nouveaux espaces de dialogue est l'Assemblée de la société civile (ASC), qui regroupe l'ensemble des secteurs sociaux — à l'exception des entreprises — et qui a pour mission de préparer des documents consensuels pour chacune des thématiques discutées dans les négociations de paix.

   Malgré les obstacles auxquels l'ASC s'est heurtée, la majorité des gens qui ont vécu l'expérience de l'ASC disent avoir appris à négocier et à préparer des propositions ; la tradition de radicalisme et de dénonciation qui avait caractérisé le mouvement populaire jusque-là a été reléguée au second plan.

5- Le milieu des affaires a participé au processus de négociation de manière sporadique, demeurant en marge des autres secteurs sociaux. Dans leurs interventions, ses représentants se sont opposés de façon générale à toute initiative — telle la réforme de la fiscalité — qui remettait en question ses prérogatives traditionnelles. Le secteur privé n'en demeure pas moins traversé par des tendances qui vont des positions conservatrices à des positions plus modernes, plus ouvertes à l'idée d'un consensus.

6- L'accord sur les droits de la personne a constitué en quelque sorte l'acte de naissance de la MINUGUA. Depuis le début de ses activités en septembre 1994, la MINUGUA a servi dans une certaine mesure de force dissuasive contre les violations des droits de la personne. Jusqu'à présent, ses rapports se sont distingués par leur clarté et leur franchise ; ils ont à chaque fois indiqué le chemin qui restait à parcourir pour changer les structures qui maintiennent les conditions rendant possibles les violations des droits de la personne.

7- La campagne de décembre 1995 en vue des élections présidentielles a débuté avec la tentative de l'ancien dictateur Rios Montt pour se faire admettre comme candidat, ce qui lui a été refusé. Son parti n'en a pas moins continué de représenter la deuxième force politique du Guatemala. Mais c'est finalement Alvaro Arzú — de la droite modernisante qui maintient à la fois des liens et des divergences avec le secteur privé — qui a accédé à la présidence, son parti obtenant la majorité des sièges au Congrès.

Trois événements positifs survenus au cours de cette campagne électorale méritent d'être mentionnés :

- Les ONG se sont occupées activement d'éducation civique et de la surveillance des élections ;
- Les comités civiques se sont impliqués davantage dans la campagne électorale, signe de la vitalité nouvelle qui anime les milieux communautaires et du désir de la population de prendre part aux décisions publiques ;
- Les bons résultats du Front démocratique Nouveau Guatemala (FDNG), premier regroupement politique de la gauche à avoir participé à des élections depuis quarante ans ; il a ainsi ouvert la porte au retour de la gauche révolutionnaire à la vie politique publique.

Le **Chapitre trois** trace le portrait global des organisations de la société civile, dans leurs rapports mutuels et avec l'État.

- Le mouvement syndical et populaire

La quasi-inexistence de mécanismes de participation politique et de règlement des conflits économiques et sociaux explique la tendance qu'a eue le mouvement syndical et populaire, depuis ses origines, à se radicaliser sur le plan politique. En conséquence, il a trouvé un allié naturel auprès de la gauche révolutionnaire. Le discours qu'a tenu le mouvement syndical et populaire pendant la répression des années 70 était principalement politique et avait tendance à s'en prendre au pouvoir militaire plutôt qu'à défendre les revendications de ses membres. Quand la violence a atteint son apogée au début des années 80, les organisations ont été démembrées, et leurs dirigeants poursuivis.

En 1988 a été formée l'Unité d'action syndicale et populaire (UASP), ouvrant ainsi la voie à la recomposition du mouvement populaire et syndical. L'UASP est vite devenue le principal véhicule des revendications populaires. Mais les dirigeants sundicaux et populaires ne se sont pas facilement défaits des conceptions et des méthodes de lutte héritées de l'époque antérieure, et leur capacité à dépasser les revendications à court terme pour formuler des propositions plus larges s'en est ressentie. Avec le début des négociations de paix, en 1991, commence pour les syndicats et les organisations populaires le lent apprentissage de la concertation et de la négociation intersectorielle. Leur défi actuel : définir leur position quant à la nécessaire transformation de l'État.

- Le mouvement du peuple maya

Les rapports de domination auxquels est soumise la population maya, qui constitue 60 % de la population totale du Guatemala, revêtent quatre formes principales : 1) l'imposition de l'espagnol comme seule langue officielle ; 2) le morcellement des communautés mayas sur le territoire national en raison des divisions administratives ; 3) la domination des ladinos à la direction de l'État ; et 4) l'oppression qui résulte de la violence politique et qui s'ajoute à l'exploitation économique et à la discrimination en général.

Mais le vaste mouvement politique du peuple maya qui s'est mis en branle depuis le début de la décennie traduit, mieux que tout autre phénomène, la transformation profonde qui est en cours dans la société guatémaltèque. Ce mouvement se manifeste esentiellement de trois manières :

1- Des comités civiques et les comités de développement communautaire cherchent à prendre le pouvoir au niveau municipal ;

2- Des organisations dénoncent les violations commises par l'État contre les populations mayas habitant les régions de conflit. La rencontre avec la gauche révolutionnaire a laissé chez les représentants de ces populations des traces idéologiques et pratiques. Ces derniers se soucient davantage de justice sociale et ils accordent moins d'importance aux revendications à caractère identitaire et culturel.

3- Des groupes tentent de comprendre plus en profondeur l'identité culturelle maya, de diffuser ce savoir et de le faire connaître dans les lieux de pouvoir. Toutefois, certains parmi eux sous-estiment peut-être l'importance de l'action visant la transformation de l'État et ils s'excluent même d'emblée du pouvoir politique traditionnel ladino.

La rencontre de ces trois tendances au sein de l'ASC a permis l'éclosion d'une dynamique de concertation fort prometteuse, même si subsistent des désaccords.

• Le mouvement des femmes

On ne peut pas dire qu'il existe à proprement parler un mouvement homogène des femmes au Guatemala. Cela dit, le nombre des groupes de femmes organisées a augmenté depuis le début des années 90 et ils se divisent en trois groupes, selon qu'ils luttent davantage, mais de manière non exclusive, sur l'un ou sur l'autre des trois fronts suivants :

1- La recherche de solutions à la détérioration des conditions de vie. Ces groupes, nés très souvent des efforts des ONG ou des syndicats, cherchent d'abord et avant tout des solutions économiques ;

2- La dénonciation des violations des droits de la personne. Déclenchée directement par la répression, ce type d'action est privilégié par des groupes tels que la CONAVIGUA, le GAM, etc. ;

3- La compréhension des problèmes spécifiques des femmes et la recherche de moyens pour les résoudre. Nés vers la fin des années 80, ces groupes s'intéressent depuis quelques années à la mise en cause des structures de pouvoir qui engendrent les rapports inégaux entre les hommes et les femmes ; ils font systématiquement parvenir aux autorités du pays leurs critiques et leurs propositions.

• Les organisations de défense des droits de la personne et de l'administration de la justice

Ces organisations fondent leurs interventions sur les instruments juridiques plutôt que sur les manifestations politiques. Leurs champs d'action sont les suivants :

- L'éducation aux droits de la personne ;
- la dénonciation des violations auprès des tribunaux nationaux et internationaux ;
- la vérification, l'enquête, l'observation des organismes d'État, la préparation de rapports et d'analyses sur la situation des droits de la personne ;
- le recours aux mécanismes juridiques ;
- l'assistance humanitaire aux victimes ;
- les campagnes de pression face à l'État, la promotion de politiques spécifiques, etc.

La situation d'impunité généralisée qui prévaut au Guatemala constitue le principal obstacle au travail des organisations de défense des droits de la personne. D'une part, elle rend difficile l'administration de la justice et, de l'autre, elle représente une menace pour ces organisations qui cherchent à intervenir.

- Les organisations non gouvernementales de développement

Ces organisations se caractérisent par les liens étroits qu'elles établissent avec les populations locales en vue de la réalisation de projets économiques, sociaux, politiques ou organisationnels. Elles se divisent en deux tendances.

- Les unes promeuvent des projets de développement économique sans se soucier de l'organisation des communautés ni de leur éducation à la participation ;
- Les autres tentent en même temps de réaliser des projets et de renforcer l'organisation des communautés.

Réunies en congrès en 1995, les ONG du Guatemala ont cerné quatre défis qui les attendent :

- Se donner une meilleure planification stratégique et administrative ;
- Mieux se préparer pour présenter des propositions aux agences de coopération internationale ;
- Redéfinir les mécanismes visant à influencer les politiques gouvernementales ;
- Coordonner leurs efforts en vue d'appuyer la démocratisation en prévision de l'après-guerre.

Il est également impérieux pour les ONG de rompre avec une vision obnubilée par le court terme et de se donner une perspective à plus long terme.

Dans leur conclusion, les auteurs récapitulent les principaux éléments de l'étude pour souligner que la période actuelle dominée par les négociations de paix est décisive pour la reconstruction du tissu social du Guatemala. Les deux grands défis de l'heure : 1) mettre fin à l'impunité qui résulte de la prédominance de l'armée à la direction du pouvoir public ; et 2) développer une culture de la tolérance et du consensus à la fois dans les rapports entre l'État et la société civile comme au sein de cette dernière.

Pour terminer, les auteurs formulent huit recommandations découlant pour l'essentiel de ces deux priorités et susceptibles d'orienter le soutien qu'il convient d'apporter aux organisations de la société civile et à l'État.

ADEPAC	Asociación del Desarrollo para América Central
AEU	Asociación de Estudiantes Universitarios
ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
ANEEM	Asociación Nacional de Estudiantes de la Educación Media
AP5	Alianza Popular Cinco
APM	Asamblea del Pueblo Maya
ASC	Asamblea de la Sociedad Civil
ASDENA	Asociación de Salud y Desarrollo Comunitario Nuevo Amanecer
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
ASINDES	Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicio no Gubernamentales de Guatemala
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales de Guatemala
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras
CADISOGUA	Coordinadora de Asociaciones en Desarrollo Integral del Sur Occidente de Guatemala
CALDH	Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos
CAMHINA	Cambio Histórico Nacional
CAN	Central Auténtica Nacional
CCPP	Comisiones Permanentes de Representantes de los Refugiados
CDRO	Cooperativa para el Desarrollo Rural de Occidente
CECMA	Centro de Estudios de la Cultura Maya
CEG	Conferencia Episcopal de Guatemala
CEMG	Consejo de Educación Maya de Guatemala
CERJ	Consejo de Comunidades Étnicas Runujel Junam
CGTC	Confederación General de Trabajadores de Guatemala
CIDECA	Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIEN	Centro de Investigación Económica Nacional
CIEPRODH	Centro de Investigación, Estudio y Promoción de Derechos Humanos
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones de Sindicatos Libres
CNA	Consejo Nacional Agropecuaria
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CNUS	Comité Nacional de Unidad Sindical
CNUT	Consejo Nacional de Unidad de Trabajadores
COCENTRA	Coordinadora Centroamericana de Trabajadores
COCIPAZ	Coordinadora Civil por la Paz
COINDE	Consejo de Instituciones de Desarrollo
COMG	Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala
CONADEHGUA	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala
CONAGRO	Comisión Nacional Agropecuaria
CONAVIGUA	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala
CONDEG	Consejo de Desplazados de Guatemala
CONFECOOP	Confederación Guatemalteca de Federaciones de Cooperativas
CONFREGUA	Conferencia Religiosa de Guatemala
CONGCOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas para el Acompañamiento de la Población Damnificada por el Conflicto Armado
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
COPAZ	Comisión de Paz
COPMAGUA	Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya
COPREDEH	Comisión Presidencial de Derechos Humanos
CPR	Comunidades de Población en Resistencia

CSC	Coordinadora de Sectores Civiles
CUC	Comité de Unidad Campesina
CUSG	Confederación de Unidad Sindical de Guatemala
CVDC	Comités Voluntarios de Defensa Civil
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DIA	Desarrollo Integral Auténtico
EGP	Ejército Guatemalteco de los Pobres
FAMDEGUA	Familiares de Detenidos y Desaparecidos de Guatemala
FAR	Fuerzas Armadas Rebeldes
FDNG	Frente Democrático Nueva Guatemala
FDP	Fuerza Demócrata Popular
FENASTEG	Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadores del Estado Guatemalteco
FENATRAM	Federación Nacional de Trabajadores Municipales
FIS	Fondo de Inversion Social
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODIGUA	Fondo Indígena de Guatemala
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FUN	Frente de Unidad Nacional
FUNDADESE	Fundación de Desarrollo Educativo, Social y Económico
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
GGM	Grupo Guatemalteco de Mujeres
IDESAC	Instituto para el Desarrollo Económico y Social de America Central
IEPCG	Instituto de Estudios Penales Comparados de Guatemala
INC	Instancia Nacional de Consenso
IRIPAZ	Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz
IUCM	Instancia de Unidad y Consenso Maya
MAS	Movimiento de Acción Solidaria
MD	Movimiento de los Descamisados
MINUGUA	Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala
MLN	Movimiento de Liberación Nacional
MNRM	Movimiento Nacional de Resistencia Maya
MPL	Movimiento Patriótico Libertad
ODHA	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSAL	Misión de las Naciones Unidas para la Verificación en El Salvador
ORPA	Organización del Pueblo en Armas
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PDG	Partido Demócrata Guatemalteco
PDP	Partido del Pueblo
PGT	Partido Guatemalteco de los Trabajadores
PID	Partido Institucional Democrático
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Progresista
PR	Partido Revolucionario
PREG	Partido Reformador Guatemalteco

PSD	Partido Social Democrático
RUOG	Representación Unitaria de la Oposición Guatemalteca
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación Económica
SERJUS	Servicio de Justicia
SGP	Sistema General de Preferencias
STINDE	Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacional de Electrificación (INDE)
UASP	Unidad de Acción Sindical y Popular
UCN	Union del Centro Nacional
UD	Union Democrática
UNICAN	Unidad Indígena y Campesina del Norte
UNSITRAGUA	Unidad sindical de Trabajadores de Guatemala
UPMAG	Union del Pueblo Maya de Guatemala
URNG	Union Revolucionaria Nacional Guatemalteca
UTQ	Union de Trabajadores de Quetzaltenango

Introduction

LE BUT DE L'ÉTUDE

Dans le domaine de la coopération Nord-Sud, l'approche traditionnelle est très centrée sur la conjoncture et non sur la participation des citoyens. Cette situation est toutefois en train de changer. Une nouvelle attitude pointe au Nord : des organisations non gouvernementales (ONG) et quelques gouvernements adoptent une approche moins monolithique dans leurs rapports avec les pays du Sud.

L'idée progresse, qui consiste à affecter les ressources de la coopération à la construction de véritables démocraties : des démocraties plus viables où progresse la marche vers l'égalité des chances dans l'exercice de tous les droits, y compris les droits des femmes, des minorités et de l'environnement.

S'inscrivant dans ce nouveau courant, le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique a élaboré une stratégie visant à augmenter son efficacité dans la promotion des droits de la personne et des institutions démocratiques. Il a ainsi créé une grille d'analyse comportant des indicateurs de la légalité et de la responsabilité de l'État dans la construction d'une démocratie authentique. Ces indicateurs permettent également de cerner les conditions et les capacités de la société civile à influencer de manière significative les politiques publiques et à augmenter la démocratie. Dans ses activités, le Centre accorde la priorité à treize pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, dont le Guatemala.

Le but de l'étude est donc de présenter les principaux facteurs déterminant le rôle de l'État et de la société civile au Guatemala dans l'actuel processus de démocratisation. Une présentation des gestes posés par ces deux acteurs, et des rapports qu'ils entretiennent, est d'intérêt national, car elle peut contribuer au débat qu'ont amorcé les différents secteurs sociaux en vue de réaliser un de leurs intérêts communs qui a surgi pendant cette période : assurer la cohésion de la nation sur de nouvelles bases.

Dans la société civile, nous avons tenté de cerner le comportement du secteur privé dans le processus de paix ; nous avons également examiné de plus près cinq secteurs parmi les protagonistes présents sur la scène politique actuelle. Ce sont : les organisations syndicales et populaires, les organisations de femmes, les organisations mayas, les organisations de défense des droits et les organisations non gouvernementales de développement. Les auteurs n'ayant pas eu le mandat de faire l'analyse exhaustive de la structure du pouvoir au Guatemala, l'étude présente donc simplement les foyers de lutte et de revendication sociale qui illustrent le mieux la situation actuelle des droits de la personne et qui caractérisent le mieux la culture politique présente.

L'approche utilisée pour l'étude repose sur le concept suivant : la démocratie se manifeste par diverses dynamiques politiques qui permettent à la société civile d'influer sur l'élaboration des politiques publiques, et d'en surveiller la mise en œuvre de façon à favoriser un véritable développement. Quand on l'utilise pour traiter des droits de la personne, ce concept mène rapidement à déborder leur connotation juridique ; les droits acquièrent un autre sens, davantage lié aux rapports politiques concrets ; ils perdent leur caractère abstrait et deviennent analysables uniquement dans le cadre des rapports de pouvoir.

Dans l'étude, «société civile» réfère à «l'ensemble des associations et des institutions sociales qui, étant indépendantes de l'État, entrent en rapport avec ce dernier en vue de l'influencer et de le surveiller.»[1] À partir de ce concept, nous nous sommes attardés : a) aux principaux obstacles structurels empêchant la société civile de se renforcer ; b) aux principaux événements conjoncturels mettant en présence l'ensemble des acteurs (État et société civile) ; et c) aux principales tâches attendant les organisations que la population s'est données, si elles veulent se développer elles-mêmes et aider à refaire le tissu social.

LA MÉTHODOLOGIE

L'étude s'est déroulée entre juillet 1994 et novembre 1995. Il a fallu six mois pour réaliser, transcrire et systématiser les 57 entrevues s'ajoutant à la révision bibliographique exhaustive pour constituer la base de l'étude.

L'étude comprend quatre chapitres. Le premier donne une interprétation de ce qui, dans les structures, fait obstacle à la démocratisation complète de l'État. Dans le deuxième, les événements politiques marquants de la période 1993-1995, dite du «serranazo» [du nom du président Serrano], sont décrits. Dans le troisième, les cinq secteurs sociaux retenus sont présentés avec leurs caractéristiques, l'histoire de leur organisation, leurs revendications, leur action et ses effets ainsi que certaines de leurs limites. Le dernier chapitre soumet quelques conclusions sur la qualité de la démocratie au Guatemala, sur les obstacles qu'elle rencontre et sur les défis qui l'attendent et qui annoncent quels changements devront être apportés non seulement dans le comportement des autorités publiques, mais aussi dans la culture politique des Guatémaltèques en général.

1 Cette définition, de Charles Taylor, est citée par David Gillies dans «Les droits de la personne et le gouvernement démocratique : cadre d'analyse pratique pour les donateurs», Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, Montréal, avril 1993.

La crise de l'autoritarisme et l'ouverture à la bonne gouvernance

Au Guatemala, il n'existe pas de mécanismes stables et bien rodés agissant comme intermédiaires et comme véhicules de communication entre le gouvernement et les citoyens. La raison en est que, pendant des décennies — en fait, des siècles — les rapports politiques se sont structurés autour de la concentration extrême du pouvoir politique, économique et culturel.

Il ne s'est pas construit non plus une nation fondée sur la cohésion entre ses différentes composantes. Dès l'origine, l'État guatémaltèque a favorisé la concentration des ressources et des biens entre les mains des élites ladinas, et les rapports sociaux et ceux reliant entre elles les institutions se sont fondés sur la marginalisation et l'exclusion des peuples autochtones par rapport aux décisions publiques. Expropriés de leurs terres à la fin du XIXe siècle et acculés à vivre dans des forêts incultes, les peuples autochtones ont été soumis au travail forcé de façon systématique. Menacés d'emprisonnement ou de torture, ou plus simplement d'amendes, ils ont en définitive toujours été empêchés d'être des sujets de droit.

L'histoire politique du Guatemala nous montre que l'autorité (le concept et son exercice) s'est imposée de façon violente. À travers les dictatures d'Estrada Cabrera et de Jorge Ubico, l'invasion contre-révolutionnaire de 1954 et les gouvernements militaires qui se sont succédé aux commandes de l'État jusqu'en 1985, un seul acteur — l'armée — a maintenant une présence permanente la scène politique et a maintenu en place le joug d'un système économique et social fondé sur l'exclusion.

Comment créer un État ouvert à la participation de la société civile quand, dès l'origine, il a eu pour fonction principale d'approvisionner les grands propriétaires agroexportateurs en main-d'œuvre bon marché en utilisant des moyens qui n'ont rien à voir avec l'économie ? En fait, plus encore que les partis politiques ou le secteur privé, c'est l'institution militaire qui a mis en marche l'importante affaire du marché d'exportation.

Dans ces conditions, le pouvoir public a adopté un fonctionnement rigide qui se caractérise par quatre attributs principaux :

a) L'organisation politique de la société ne reflète aucunement le caractère multiethnique, multilingue et multiculturel de la nation. Au Guatemala, les autorités publiques ne se comportent pas comme si elles avaient pour fonction d'établir un pacte social entre les citoyens ; ce sont plutôt des secteurs fragmentaires du pouvoir qui se sont imposés de manière violente et autoritaire, sans aucune représentativité ;

b) Les mécanismes de participation politique ne sont fondés ni sur la représentation des citoyens ni sur leur participation ; on ne les a établis ni pour recueillir le consentement de la population, ni pour assurer la qualité des programmes gouvernementaux, ni pour promouvoir l'exercice du droit de vote. La classe politique se relie au pouvoir public par les liens du compérage et le despotisme de petits chefs. Parce que les partis ne se sont pas davantage souciés de servir de véhicules, ni les organisations sociales ni les citoyens n'ont pu apprendre, à force d'expérience, à influer par des moyens politiques sur le pouvoir public ;

c) Toute décision concernant le destin de la société repose sur l'hégémonie historique de l'armée ainsi que sur la chaîne des compérages et des prébendes dont le premier maillon est la figure même du président. L'autorité de l'exécutif étant sans limite, il empêche du coup l'indépendance, le renforcement et la décentralisation des pouvoirs législatif et judiciaire. N'ont pas été créées non plus les tendances favorisant le fonctionnement d'un État de droit. La vigueur effective du droit s'est affaiblie, et le jugement juridique est devenu purement formel. De sorte que les politiques du gouvernement n'ont pas identifié comme une priorité la considération des droits des citoyens, ni défini de stratégies d'action impliquant ensemble les trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) dans la mise en œuvre des règles constitutionnelles ;

d) L'État étant centralisé, autoritaire et exclusif, très peu doué pour l'écoute et la négociation ou pour accueillir les demandes de la société civile et y répondre ensuite, une dynamique de grande tension politique s'est développée entre lui et la société. Le rapport politique qui s'est établi entre le pouvoir public et la société est devenu hostile et instable. L'État ne protège pas ni n'encourage l'organisation communautaire ou quelque forme que ce soit d'association de citoyens. Mécontente, mais vulnérable et assujettie — en particulier après le coup d'État de 1954 quand a débuté la répression contre les organisations de lutte sociale — la société civile abandonne la sphère publique aux noyaux de politiciens qui reproduisent le système d'exclusion sociale. Méfiante vis-à-vis du pouvoir, elle cherchera à le transformer par d'autres moyens, en marge de la légalité.

Depuis 1954 et le début de la guerre froide, quatre processus se sont greffés aux attributs mentionnés ci-dessus. Ils résultent du contrôle organique que l'armée assure sur la conduite de l'État, et du projet contre-insurrectionnel de sécurité nationale qu'elle a maintenu jusqu'en 1982 pour neutraliser ou éliminer les forces d'opposition sympathiques à la révolution de 1944-1954 de même que celles qui ont choisi la lutte armée en 1963. Selon Hector Rosada, ces processus sont : «l'institutionnalisation de la fraude électorale, qui assure la pérennité du projet contre-insurrectionnel dans l'entourage du président ; le système de prébendes créé pour permettre aux hauts officiers de s'enrichir de façon illicite et à tour de rôle ; la corruption généralisée dans la gestion des finances publiques ; la mise en place de groupes paramilitaires que l'on charge des tâches d'intimidation, de répression, de séquestration, de torture et d'exécution sommaire. Ces quatre processus ont façonné le moule d'une politique de terreur qui s'est révélée très efficace.»[2]

Les phénomènes sociaux engendrés par la contre-insurrection ont accentué l'autoritarisme et aggravé les rapports entre les citoyens et le pouvoir public, rendant insoutenable le modèle de gouvernement en place jusque-là.

L'un de ces phénomènes est l'atrophie du système pénal. Entre 1954 et 1982, en effet, personne ne s'est occupé de mettre en place et d'affermir les institutions chargées de prévenir les délits, d'enquêter systématiquement sur les différents aspects des délits et d'administrer la justice de

2 Rosada, Hector (président de la Commission de paix du gouvernement du Guatemala), dans «Fuerzas armadas, sociedad y defensa nacional. Proyecto militar en Guatemala», Rapport de recherche présenté au Conseil latinoaméricain des sciences sociales. s.d.

manière rapide et efficace. La politique de sécurité pour les citoyens et la politique de la justice criminelle ont été prises en charge par l'armée. Or, l'armée n'a toléré ni l'opposition politique ni les revendications sociales. Les militants et les personnes engagées dans la lutte sociale n'ont pas eu droit à des procès en bonne et due forme ; celles considérées comme «à haut risque» sont devenues la cible de l'armée. La sanction (assassinats, torture, disparitions forcées, menaces) a toujours été exécutée en marge de la loi et sans aucun contrôle.[3]

Deuxième phénomène majeur : la militarisation de la société dans son ensemble. Pour déjouer la stratégie militaire de la guérilla, l'armée guatémaltèque a utilisé des procédés dévastateurs : elle a non seulement imposé le pouvoir militaire dans toutes les régions où s'étendait le conflit armé, mais également désarticulé les formes d'organisation communautaire et de résolution de conflit que les villages s'étaient données.[4] Cette stratégie a entraîné des actes de génocide, des déplacements internes, l'exil ainsi que toutes sortes de violations de droit. Des milliers d'enfants se sont retrouvés orphelins. «En 1982, plus de 400 hameaux avaient été détruits ; un Guatémaltèque sur huit — soit un million de gens — avaient abandonné son village (...) en 1984, au moins 150 000 Guatémaltèques étaient rendus au Mexique (...) [et] la mort d'une quantité innombrable de gens avait laissé 50 000 veuves seules responsables de quelque 250 000 orphelins.»[5] Depuis 1970, on estime à près de 140 000 le nombre de morts causées par la guerre et la persécution politique.

De toutes les méthodes employées par l'État en réponse aux luttes et aux revendications sociales, la militarisation des rapports sociaux est celle qui a causé le plus de dommages. Dans le rapport 1994 de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, une donnée statistique, fournie par le ministère de la Défense et jamais publiée jusque-là, révélait que 630 000 personnes environ faisaient partie, à des degrés divers, de la structure de militarisation :

- 50 000 soldats de carrière,
- 30 000 citoyens recrutés chaque année dans le cadre du service militaire obligatoire,
- 8 000 commissaires militaires,
- 500 membres ordinaires et 1 700 membres extraordinaires de la Policía Militar Ambulante,
- 730 fonctionnaires de l'état-major présidentiel,
- 450 agents à la Direction du renseignement de l'état-major de la Défense nationale (en plus des 3 000 informateurs particuliers),
- 537 000 membres des Patrouilles d'autodéfense civile (PAC).[6]

Ces tendances ont été en partie corrigées depuis 1985. Mais curieusement les correctifs se révèlent paradoxaux, puisque c'est l'armée, qui est la mieux placée au sein de l'État et l'institution qui a le moins souffert de la guerre, qui a conçu la stratégie du «retour à la constitution». Ce paradoxe de la démocratisation s'explique par la logique politico-militaire de la période qui se terminait : une fois désarticulé le projet insurrectionnel et affaiblies toutes les organisations sociales

3 Un «système judiciaire et pénal qui s'occupe uniquement des crimes de la rue de moindre importance est une parodie de la justice ; il contribue difficilement à la démocratie», commentaire de Philip Benjamin Heymann et de James Barr Ames, professeurs de Droit à l'Université Harvard, devant le Sous-comité des Affaires de l'hémisphère occidental, du Comité des Affaires extérieures, États-Unis, 1990, p. 14.

4 En 1982, sous le gouvernement de facto du général Efraín Ríos Montt, la Gazette officielle de l'Amérique centrale a publié un décret autorisant l'armée à établir une base militaire dans chacun des 22 départements du Guatemala. Dans chaque zone, l'autorité politique locale est virtuellement exercée par le commandant.

5 Bastos S. et Camus M., «Quebrando el silencio», FLACSO, Guatemala, 1993, p. 37.

6 ONU. Commission des droits de l'homme. E/CN.4/1994/10, p. 15 à 18. «L'ingérence de l'armée a aussi déréglé le fonctionnement de la Police nationale et transféré des pouvoirs de coercition et d'enquête criminelle vers des organismes non légalement mandatés à cette fin. N'ayant aucun service civil de renseignement, l'État doit, pour ses enquêtes pénales, recourir aux sources militaires.» Centre canadien d'étude et de coopération internationale (CECI), p. 20, Guatemala, juin 1994.

qui exigeaient des changements dans la direction de l'État, l'imminence d'une insurrection au Guatemala avait disparu. Seule cette nouvelle condition a pu décider l'armée à changer les méthodes de gouvernement, à reprendre, dans un nouveau discours d'État, une partie des demandes entendues pendant toutes ces années sur la scène nationale et internationale : respect des droits, recherche du bien-être social, réconciliation nationale, paix.

Ces changements, même si c'est l'armée qui en a pris l'initiative, répondent néanmoins aux pressions de nouveaux acteurs sociaux :

- les partis politiques d'extrême droite se fragmentent. Un discours centriste apparaît, articulé par la Démocratie chrétienne. De nouveaux partis voient le jour, tels la Unión del Centro Nacional (UCN, 1983) et le Partido de Acción Nacional (PAN, 1988). Ils occupent un espace que tolère l'armée au plan de la participation politique et ils prennent contact avec les milieux d'affaires intéressés par les changements au sein de l'État ;
- le secteur privé en général manifeste publiquement son opinion, il exerce son influence en vue de la modernisation de l'État qu'il considère comme corrompu, inefficace et incapable d'offrir la stabilité politique nécessaire aux investissements. Pour le secteur privé, modernisation signifie : retrait maximal de toute intervention ou régularisation de l'État sur le marché, réduction des fonctions de l'État aux activités non rentables pour le secteur privé, demande d'exemptions fiscales et des autres privilèges favorisant les investissements.
- les médias, les associations professionnelles (surtout les avocats) parlent publiquement des coûts et des dommages encourus par la guerre.
- les organisations populaires recommencent à s'articuler. La population se donne de nouveaux lieux où dénoncer la militarisation ainsi que les violations commises pendant le conflit armé. Nouvelles protagonistes sur la scène politique, les organisations du peuple maya ne font pas que dénoncer les violations passées, elles exigent désormais le respect de leur identité.
- au niveau international, les actions et les déclarations du Groupe de Contadora (1984-1986), les premiers efforts de dialogue du président Napoleón Duarte avec la guérilla salvadorienne (1984-1987) de même que la nécessité pour le Guatemala d'améliorer sa position géopolitique face aux conflits de faible intensité déclenchés en Amérique centrale, avec l'appui du président Ronald Reagan venu en aide à la contre-révolution nicaraguayenne, ont influé sur le virage progressif qui s'est manifesté au Guatemala.

Ainsi, des changements s'amorcent à partir de 1985. S'ils ne modifient pas en profondeur la structure du pouvoir décrite précédemment, ils soulignent au moins la crise de l'autoritarisme d'État, l'impossibilité de continuer à gouverner comme par le passé ainsi que l'amorce d'un processus menant à un État qui serait gouvernable.

Si le terme «État gouvernable» implique l'existence de rapports de mutualité entre le pouvoir public et la société civile, au sein desquels on accepte l'autorité du gouvernement parce qu'on croit qu'il appliquera des mesures d'intérêt public et parce qu'il exerce une médiation entre des intérêts divergents, alors l'État guatémaltèque actuel est très peu gouvernable. Le gouvernement n'est pas en train d'asseoir son autorité, ni par le respect véritable des droits, ni par des projets stimulant la participation démocratique, ni par l'influence plus grande des citoyens sur les décisions des pouvoirs publics.

En fait, l'armée exerce un contrôle serré sur les changements. Les acteurs qui sont autorisés à occuper plus d'espace et à exercer plus d'influence sont directement liés à des groupes économiques et politiques puissants. Et il faut dire que ces acteurs ont eux-mêmes semé des embûches sur le chemin vers la démocratie, les luttes de rééquilibrage qu'ils se livrent ralentissant la marche. Nous verrons cela plus en détail au prochain chapitre.

Disons pour le moment que l'État guatémaltèque a connu, depuis 1985, des transformations institutionnelles et législatives. La nouvelle constitution adoptée en 1985 reconnaît un plus large éventail de droits de la personne. Dans le cadre constitutionnel actuel s'est amorcée la «réglementation des droits dits "de quatrième génération", qui visent par exemple la protection spéciale des patrimoines naturel et culturel reconnus aux articles 57 et 85 de la constitution, la protection de l'environnement et l'équilibre écologique reconnu à l'article 97».[7] Une autre section de la constitution traite exclusivement des droits des communautés autochtones du pays.

En vertu de la nouvelle constitution, trois institutions ont été créées en vue de garantir les droits : la Cour constitutionnelle, le Bureau du Protecteur des droits de la personne et le Tribunal suprême électoral. Ces trois organismes ont joué un rôle décisif et fort opportun pour empêcher l'ex-président Jorge Serrano Elías de réussir son coup d'État en mai 1993.

Cela dit, si l'on se fie à la façon dont la justice est administrée et au taux de participation politique des citoyens — deux institutions de premier plan servant à mesurer si l'État est gouvernable et en voie de démocratisation -, les changements survenus jusqu'à présent semblent purement formels. Ils ne sont accompagnés d'aucun projet engageant la responsabilité directe de l'État, visant à mettre en pratique des politiques, des lois, des dispositions et des mesures susceptibles de résoudre les trois principaux problèmes qui affectent aujourd'hui la population du Guatemala : l'impunité, l'insécurité et la centralisation des pouvoirs publics.

Nous nous intéresserons au comportement général de ces deux institutions : le fait qu'elles ne sont pas fonctionnelles empêche non seulement de bâtir la stabilité politique à long terme, mais également de franchir les étapes vers la démocratisation.

1. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

En 1992, sous la présidence du Dr Edmundo Vásquez Martínez, la Cour suprême a lancé un plan de réforme de l'administration de la justice pénale. Gros Espiell et Christian Tomuschat, spécialistes des Nations unies, avaient déjà proposé dans leurs rapports une modification du système pénal, dont l'idée générale était l'appui à la démocratisation dans l'exercice du pouvoir public. La même année, le Congrès a adopté et mis en vigueur une nouvelle loi organique du Ministère public ; il a sanctionné le nouveau Code de procédure pénale, qui est entré en vigueur en juillet 1994.

La nouvelle loi et le nouveau Code ont constitué un saut qualitatif majeur pour l'administration de la justice. D'une part, ils permettent aux accusés de jouir de garanties plus étendues ; d'autre part, ils créent des mécanismes d'enquête pénale modernes et plus efficaces. Cela implique la création d'un service public de défense, la mise en œuvre de jugements publics et oraux, la traduction des jugements dans la langue des accusés, le transfert au Ministère public du contrôle de l'enquête pénale qui est en partie retranché des mains de l'armée.

De plus, la Consultation populaire de janvier 1994 a entraîné des réformes constitutionnelles qui ont résulté en la mise en place d'un nouveau système de nomination des magistrats à la Cour suprême et à la Cour d'appel. À tous les cinq ans, le Congrès devra élire les magistrats à partir d'une liste de candidats choisis par des organes reconnus pour leur crédibilité. Plus récemment, c'est-à-dire dans la deuxième moitié de 1995, le Congrès a adopté deux lois visant à améliorer la situation des droits de la personne : le décret 60–95, qui renferme la loi réduisant les risques pour les

7 Fondation Myrna Mack, «Sistema Legal y Derechos Humanos», Guatemala, 25-26 juin 1993, p. 14.

habitants des zones où sévit le conflit armé au moyen de la fouille et du déminage systématiques des engins explosifs ; et le décret 17–73 en vertu duquel la torture, désormais considérée comme un délit, sera inscrite au Code pénal.

L'adoption de ces lois a forcé les institutions chargées de l'administration de la justice à se mettre à jour. Or, l'appareil judiciaire, le Ministère public, la Police nationale, le Bureau du Protecteur des droits de la personne et le système pénitenciaire ne disposent encore d'aucune stratégie ou politique d'ensemble permettant d'apporter les changements exigés par ces lois. Il n'existe entre ces institutions aucun mécanisme de coordination ; seuls existent l'inertie et le manque de volonté des fonctionnaires. Pendant des années, ils ont intériorisé la culture d'une administration où régnaient la corruption, où les lois étaient subordonnées aux pressions des secteurs politiques et militaires.[8]

La principale entrave à l'efficacité de la justice est l'absence de toute indépendance judiciaire. Selon la Fondation Myrna Mack : «Pendant toute son histoire ou presque, l'organe judiciaire s'est débattu entre le pillage, la corruption, la prostitution politique, l'arbitraire et la manipulation, la servilité envers les secteurs dominants, l'ingérence des forces de sécurité et, par-dessus tout, l'absence totale d'indépendance.»[9]

D'après la Mission des Nations unies pour la vérification des droits de la personne au Guatemala (MINUGUA), quatre facteurs nuisent à l'indépendance des juges : 1° la structure verticale de l'organe judiciaire, qui laisse à la Cour suprême le contrôle absolu sur le choix, la nomination, la discipline et l'affectation des juges, et qui favorise l'exercice de pressions sur les décisions des tribunaux ; 2° le contrôle administratif de la supervision des tribunaux, dont les méthodes sont susceptibles d'influer sur les décisions des tribunaux ; 3° les menaces et l'intimidation exercées par des «groupes de pouvoir publics ou privés» ; 4° le manque de ressources matérielles et humaines qui conduit les juges à exercer leurs fonctions d'abord sous l'angle administratif.[10] D'après les estimations de la MINUGUA, en 1995 près de 150 000 cas ont été déclarés en attente de règlement, ce qui montre la faiblesse institutionnelle et son incapacité à répondre à la demande en matière de justice.[11]

Le manque d'indépendance affecte encore plus gravement le Ministère public, puisque le cadre institutionnel qui le régit est déficient à tous les niveaux. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi organique et du Code de procédure pénale, c'est le Ministère public qui accuse et qui dirige l'enquête pénale. Or, il n'a ni les ressources matérielles et humaines ni l'infrastructure physique minimale qu'il faudrait pour assumer ses nouvelles fonctions. Selon les données de la MINUGUA, le Ministère public dispose à peine de 109 avocats (représentants du Ministère durant la procédure verbale) pour l'ensemble du territoire, et 69 d'entre eux sont affectés au seul département de Guatemala.[12] L'insuffisance budgétaire entraîne l'absence virtuelle du Ministère en région rurale. Résultat : «des individus et des organes non préparés s'arrogent les fonctions d'avocat, de juge et de police.»[13] Cette anomie s'aggrave du fait qu'aucun programme de formation intensive n'est offert aux fonctionnaires, ils ignorent tout des techniques d'enquête pénale, et la plupart ne demanderaient qu'à les apprendre. On ne s'étonnera donc pas que, sur les 14 000 nouveaux cas reçus depuis juillet 1994, seulement 185 aient été résolus en 1995.[14]

8 Fondation Myrna Mack, Supplément journalistique «Y el poder de los votos ?», Guatemala, 15 octobre 1995, 12 p.

9 Ibid. p. 7.

10 MINUGUA, «Estrategia de cooperación y apoyo de las instancias nacionales de protección de los derechos humanos», Guatemala, juin 1995, p. 6 et 7.

11 Ibid. p. 7.

12 Ibid. p. 8.

13 Ibid.

14 Fondation Myrna Mack, ibid., p. 8.

D'après la Fondation Myrna Mack, la création d'un programme d'études menant à la carrière de procureur permettrait que le choix et la nomination des fonctionnaires du Ministère public soient transparents. Cela est d'autant plus vrai que les problèmes décrits précédemment se reproduisent, car «ceux qui enquêtent sur l'institution judiciaire sont en lien constant avec l'armée et la police ; ces liens dégénèrent en rapport de dépendance et empêchent ainsi l'enquête d'être sérieuse, approfondie et indépendante».[15]

La police est censée garantir la sécurité des citoyens, prévenir les délits et enquêter. Or, au Guatemala, la Police nationale ne dispose ni des lois, ni des rapports, techniques, budget, plan d'action et structures de fonctionnement lui permettant d'exercer les fonctions qui lui sont attribuées par la loi. Selon la MINUGUA, seulement 30 % des 11 800 agents inscrits sur la liste de la Police nationale en novembre 1994 avaient été formés à l'Académie de la police. Et seulement 2 500 d'entre eux étaient quotidiennement détachés pour la prévention et les enquêtes sur les délits.[16] Selon la MINUGUA, le rapport policier / citoyens est de 1 : 500 au niveau international ; or, au Guatemala, il est de 1 : 2 200.[17]

Les spécialistes et les organismes de défense des droits de la personne semblent unanimes : la Police nationale n'est pas en mesure en ce moment de combattre la criminalité par des moyens basés sur les droits de la personne ; ce vide institutionnel incite les associations illicites de policiers ou de soldats à prendre la place laissée libre et à se charger de combattre la délinquance. La Police nationale se militarisant, les procureurs ne peuvent exercer l'autorité civile.[18]

Deux institutions sont supposées établir des liens étroits entre les citoyens : le Bureau du Protecteur des droits de la personne, qui enquête sur les plaintes, et le Service public de défense pénale, qui porte l'accusation et qui assure gratuitement la défense légale. Or, il n'existe aucune coordination entre les deux ; elles n'ont pas d'argent pour se doter des techniques qui leur permettraient d'être plus efficaces. En juillet 1995, seulement 9 avocats étaient détachés par le Service public pour assurer la défense des accusés dans la capitale, et seulement 17 avocats défenseurs étaient affectés à un nombre égal de départements.[19]

L'inefficacité généralisée des institutions publiques chargées de faire respecter les droits est la cause directe de l'impunité et de l'insécurité des citoyens et des citoyennes. Dans le troisième Rapport de la MINUGUA, cette situation est décrite comme une «crise du système d'administration de la justice», qui défavorise principalement la population autochtone.

Dans chacun de ses Rapports, la MINUGUA fait de nouvelles observations qui confirment l'impunité. L'impunité s'explique non seulement par le mauvais état des organes de justice, mais également par la conduite des forces de sécurité, qui se caractérise par les formes suivantes :

- des groupes illicites (liés aux délinquants ou à des intérêts économiques ou autres) existent, qui peuvent compter sur l'appui, la tolérance ou la couverture de certains agents de l'État ;
- des groupes, en collusion avec des soldats ou des policiers, effectuent des «opérations de nettoyage» qui facilitent ou couvrent l'exécution de crimes et qui supplantent l'administration de la justice ;

15 ibid.

16 ibid. p. 9.

17 MINUGUA, Troisième rapport du directeur de la Mission des Nations Unies de vérification des droits de la personne et de l'application des engagements de l'Accord global sur les droits de la personne au Guatemala, 12 octobre 1995, p. 20.

18 Forum sur le rôle de la police dans le processus de paix, organisé par la Fondation Myrna Mack les 13 et 14 novembre 1995.

19 ibid. p. 7.

- les preuves existent démontrant les liens entre ces groupes et le trafic de la drogue, le vol de véhicules et la contrebande de bois ;
- ces groupes créent, par leur action, un climat d'intimidation et de menaces qui affecte les juges, les avocats, les procureurs et les témoins ;
- l'armée protège ceux de ses membres qui sont impliqués dans des affaires de corruption, de délits de droit commun et de crimes politiques ;
- l'armée maintient une mentalité et un discours qui nuisent au libre fonctionnement des organisations non gouvernementales de défense des droits de la personne ;
- contrairement aux citoyens, les soldats jouissent toujours du privilège de ne jamais comparaître devant les tribunaux où sont jugés les crimes de droit commun ;
- les comités volontaires de défense civile continuent leurs abus, qui revêtent principalement la forme de pressions et de harcèlement ;
- les pouvoirs publics se déchargent de leurs responsabilités en refusant de contrôler les armes à feu qui prolifèrent entre les mains des particuliers.

Rappelons finalement que, dans son dernier Rapport, la MINUGUA affirme sans détour que le pouvoir des groupes illicites «est supérieur à celui des institutions appelées à les combattre». Les organismes de défense des droits de la personne sont unanimes : le système d'impunité se maintient surtout en raison du manque de volonté du gouvernement et parce que les fonctionnaires refusent, par action ou par omission, d'en briser le cercle vicieux. Pour corriger la situation, la MINUGUA a soumis une série de recommandations dont aucune n'a été appliquée, fût-ce partiellement. Elle a recommandé entre autres choses : une réforme complète et en profondeur de la Police nationale et des mécanismes présidant au choix et à la formation de ses cadres, l'application d'une politique véritable de lutte contre l'impunité, la réforme du Code pénal et de la Loi organique de l'appareil judiciaire, la création d'un programme d'études judiciaires, l'augmentation du budget prévu pour l'administration de la justice, la réforme de l'administration de la justice militaire, etc.

Ce sont principalement la MINUGUA, la communauté internationale et diverses ONG de défense des droits de la personne qui se chargent de surveiller et de critiquer les institutions responsables de l'administration de la justice. Les pressions de la communauté internationale ont été décisives pour amener devant les tribunaux les fonctionnaires militaires impliqués dans des délits et des violations des droits de la personne et pour instaurer un véritable respect des droits de la personne. Ainsi, les pays réunis à Paris en juin 1995 sous les auspices de la Banque mondiale ont décidé d'accorder leur aide économique, prévue pour l'après-guerre, à la condition que l'État se montre plus responsable en matière de respect des droits de la personne.

Si, comme prévu, le conflit armé s'achève en 1996, ce sera déterminant pour les transformations au sein de l'administration de la justice. Car l'armée et les autres forces de sécurité seraient alors fortement incitées à changer de rôle. Un tel virage se répercuterait directement sur la démilitarisation du pays, ouvrant la porte à des mécanismes élargis de participation populaire. Si les changements dans l'armée n'ont pas pour but la réduction des privilèges et de l'ingérence de l'armée dans les affaires publiques, il n'y aura jamais d'espace vraiment stable ni d'institutions convenables pour administrer la justice.

D'une part, le gouvernement ne prévoit pas d'augmentation substantielle des ressources à ce chapitre dans son budget 1996. D'autre part, les consensus et les propositions visant à modifier le rapport problématique entre le pouvoir militaire et l'administration de la justice sont encore presque inexistants. Les différents acteurs (politiciens, mouvement populaire, organisations de défense des droits, gens d'affaires et militaires soucieux de probité et de réconciliation nationale)

devront exercer plus de pressions pour amener les forces de sécurité à se soumettre à la loi, pour surveiller et condamner les fonctionnaires judiciaires jugés coupables de corruption et d'impunité et pour exiger du gouvernement élu en janvier 1996 qu'il s'engage sérieusement à appliquer les principes de la légalité et de la responsabilité.

2. LA PARTICIPATION POLITIQUE DES CITOYENS ET DES CITOYENNES

Quand débute en 1985 la période dite du «retour à la constitutionnalité», le remplacement des gouvernements militaires par des gouvernements civils s'opère en corrélation avec l'imposition d'un modèle économique basé sur l'ajustement structurel et l'ouverture des marchés. Ces changements concoctés au plus haut niveau font consensus : le secteur privé aura plus de pouvoir, mais l'hégémonie de l'armée ne sera pas menacée, et les conditions qui privent depuis des décennies la majorité de la population de l'exercice de ses droits économiques et politiques resteront inchangées.

Les citoyens commencent alors à se réorganiser. Ce processus résulte davantage des pressions qu'ils exercent pour survivre (voir tableau) et d'une réaction politique à la terreur des dernières années, que des initiatives que prend l'État afin de refaire le tissu social et d'établir des mécanismes de communication et de médiation entre le pouvoir public et la société.

INDICATEURS SOCIAUX

	1980	1990
Pauvreté (en %)	65	75
Régions rurales	79	86
Régions urbaines	41	57
Extrême pauvreté (en %)	33	5
Régions rurales	44	72
Régions urbaines	13	4
Analphabétisme chez les plus de 15 ans (en %)	n.d.	53
Régions rurales	n.d.	70
Femmes autochtones	n.d.	76
Eau courante	n.d.	64
Mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	82	54
Mortalité chez les mères (pour 100 000)	n.d.	248
Malnutrition infantile (déficience du poids en %)	n.d.	50
Mortalité causée par la diharrée (pour 1 000)	60	30
Salaire réel moyen (% d'augmentation)	45	

n.d. = données non disponibles. Les chiffres proviennent du Secrétariat général de la planification économique.

Aucun mécanisme n'a encore été créé pour inciter les citoyens à participer à la préparation de pactes sociaux de redistribution. Traduits sous forme de politiques et de mesures, ces pactes diminueraient la très grande pauvreté, ils inciteraient les gens à se prendre en main, à intervenir au moins un peu dans les décisions économiques et politiques locales et à influer sur certains éléments des politiques macroéconomiques.

Pour ce qui est de la recherche de consensus économiques, la période initiée en 1985 a été caractérisée par l'intolérance des secteurs les uns envers les autres. Les demandes du mouvement syndical et des ONG de développement, surtout celles qui s'opposaient à la privatisation, ne s'inséraient pas dans un ordre du jour axé sur le dialogue.[20] On a ignoré les pressions exercées par les organisations paysannes afin qu'on s'attaque aux principales causes de la pauvreté en milieu rural : concentration de la terre, absence de lois et d'institutions capables de résoudre efficacement les conflits touchant la possession et la propriété de la terre, absence de soutien technique et de crédits pour les petits et moyens producteurs, absence de politique de création d'emploi en milieu rural.[21] En fait, les grands axes de l'ajustement structurel n'ont été négociés qu'entre les institutions financières internationales et le Comité de coordination des associations commerciales, industrielles et financières — le CACIF — qui représente le secteur privé organisé.[22]

La seule mesure officielle susceptible de déboucher, à long terme, sur un nouveau rapport entre le pouvoir public et les citoyens est le renforcement des municipalités, qui découle de la politique de décentralisation de l'État.[23] À la suite de la consultation populaire de janvier 1994, les municipalités ont vu leur part du budget national passer de 8 % à 10 %. Leur marge de manœuvre dans la gestion financière a augmenté. Ce pourcentage provient de la taxe immobilière unique.[24] Pour obtenir cet argent, les municipalités doivent toutefois démontrer la capacité administrative et financière de gérer ces sommes. Les moins organisées n'ont donc pas reçu l'argent ou l'ont reçu en retard. Pour réduire le risque d'une mauvaise gestion, l'État n'a consacré que 398 000 $ US, donnés par la Banque mondiale pour former les municipalités en administration et en préparation de projets, et pour les équiper aux fins d'enregistrement des terres.[25] Cette somme n'a permis de former et d'équiper que cinq des 330 municipalités existantes.

En même temps, sous le patronage de la Banque mondiale, l'État lance un programme d'intégration financière qui prend la forme de projets pilotes : il décentralise le budget, la trésorerie, la comptabilité et la vérification des secteurs de la santé et de l'éducation des départements de Chiquimula, Alta Verapaz et Escuintla, afin de fournir des ressources aux administrations municipales.

Cette progression reste isolée. Les lois régissant la participation politique des citoyens n'ont pas été révisées ; aucune mesure n'a été adoptée en vue de favoriser la démilitarisation et d'éviter que l'armée ne se lance (comme elle l'a annoncé) dans le développement de la santé, de l'éducation, de l'infrastructure et de l'environnement, quatre domaines où l'initiative des programmes et des projets devrait revenir aux institutions civiles publiques et privées.

---

20 En 1993, le ministère de l'Agriculture a invité des ONG de développement à se joindre à lui dans la définition d'une stratégie d'action en agriculture. Un document a été préparé, des priorités ont été fixées, mais le tout ne s'est jamais traduit dans des actions concrètes.

21 En 1994 et 1995, l'organisation autochtone paysanne CONIC a dirigé la lutte visant à obtenir de meilleures conditions de travail pour les paysans dans les fincas et à résoudre le problème de manque de terre et de propriété agricole. Ses moyens : lutte sociale et occupation pacifique des fincas, annonces payées dans les journaux et propositions adressées au gouvernement en vue de la réorganisation du cadastre.

22 Parmi ces axes figurent : l'augmentation du prix des services publics à un niveau reflétant les coûts réels de production, la réduction et le recentrage des subventions, la privatisation totale ou partielle des sociétés publiques, l'application d'une politique salariale d'austérité, la réduction du déficit fiscal des mesures fiscales et financières incitant à l'investissement privé, l'élimination des barrières tarifaires, etc. Il faut dire ici que l'application des mesures d'assainissement fiscal exigées par le FMI en 1994 et 1995 a entraîné des mesures de réforme fiscale qui ont été totalement rejetées par le secteur privé, qui a exercé des pressions auxquelles le gouvernement de Ramiro de León Carpio a cédé.

23 Depuis le milieu des années 80, on a tenté de rendre fonctionnels les Conseils de développement régionaux ou départementaux, ce qui a créé une controverse politique, car des secteurs populaires considèrent cette institution comme un mécanisme supplémentaire de contrôle militaire sur la population. Les Conseils n'ont ni la légitimité ni la capacité de rejoindre les gens localement, ils n'ont ni politiques ni plans de développement, ils sont devenus des bureaucraties qui réunissent les patrons et les autorités départementales.

24 La taxe sur les immeubles au Guatemala est l'une des plus faibles d'Amérique latine. Toutes les tentatives visant à l'augmenter se sont heurtées à l'opposition systématique du secteur agro-exportateur, qui regroupe les principaux propriétaires terriens du pays.

25 Entrevue avec maître Mayra Palencia, directrice adjointe de la Direction du financement extérieur, du ministère des Finances.

Finalement, comme nous le verrons plus loin, seul le processus de paix ouvre la voie à la refonte des structures qui empêchent actuellement les citoyens d'exercer pleinement leurs droits. Par exemple, pour respecter l'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones, pour leur garantir une juste représentation aux instances municipales et régionales et pour reconnaître aux communautés autochtones le droit de gérer leurs affaires en fonction du droit coutumier, il faudra réviser le Code municipal. À cette fin, il faudra sans doute tenir compte des études et des propositions des centres de recherche. Or, d'après ces centres, les conseils municipaux ont une composition qui rend impossible la participation des secteurs les plus nécessiteux ; ils ne disposent de toute façon d'aucun règlement permettant de surveiller et de contrôler leurs actes administratifs ; et pendant leurs réunions, les habitants ont le droit de parole mais pas le droit de vote (article 48 du Code municipal).[26]

De la même manière il faudra, au terme des négociations entre l'URNG et le gouvernement, réviser la Loi électorale et des partis politiques parce qu'elle explique en partie la faiblesse des citoyens face à la conduite de l'État, au même titre que les politiques de contre-insurrection qui ont eu pour effet la destruction physique et le démantèlement des organisations communautaires. Depuis 1954, en effet, les partis politiques n'ont pas été créés dans le but d'effectuer, à la manière des réseaux, la médiation entre l'État et la société. Leur structure ne leur permet pas de faire entendre et d'articuler les demandes sociales. Ils n'ont pas su fomenter une tradition d'expression de l'opinion publique.

D'après l'Association pour la recherche et les études sociales (ASIES), la loi actuelle des partis politiques est ni plus ni moins une loi électorale, puisqu'elle ne leur attribue pas de fonctions «comme organes de représentation permanente de la population», contrairement à la loi antérieure. Celle-ci définissait les responsabilités des partis, telles que «réaliser des débats sur des questions d'intérêt national et être des instruments permanents de liaison et de communication entre les citoyens et les pouvoirs publics».[27]

Il n'existe pas non plus de normes exigeant qu'un parti ou ses candidats soient représentatifs sur le plan ethnique. Les partis ont une structure de fonctionnement peu démocratique. Leurs dirigeants ont peu de crédibilité, parce que ce sont des personnalités ou des leaders qui ne génèrent pas de consensus ou qui ont été liés publiquement au compérage politique ou à la corruption. Seulement 6 % des Guatémaltèques sont membres d'un parti politique.

Lors du Xe Séminaire sur le rôle des partis politiques, organisé par l'ASIES en septembre 1994, l'abstention systématique et le malaise vis-à-vis de la politique ont été attribués au fait que la population ne croit pas possible de régulariser les processus sociaux par le biais des partis. En matière d'administration locale, les comités civiques sont en voie de devenir la forme d'action politique privilégiée. Les gens y participent de plus en plus, convaincus d'avoir ainsi prise sur les décisions municipales, de les contrôler directement, en particulier celles qui concernent les problèmes socio-économiques de la communauté.[28] Les comités civiques ont connu une augmentation importante lors des élections de 1995 (passant de 100 en 1990 à 160 en 1995). Un grand nombre ont été remarqués pour avoir promu la participation des femmes et des autochtones (voir infra). Entre 1991 et 1993, estime l'IRIPAZ, 25 % des membres des comités civiques étaient des femmes.[29]

---

26 Ochoa García, Carlos et al. «Los contextos actuales del poder local», IRIPAZ/FRIEDERICH EBERT STIFTUNG, Guatemala, 1993, 154 p.

27 ASIES, «X Seminario sobre el rol de los partidos políticos», Guatemala, septembre 1993, p. 174.

28 Ochoa García, Carlos et al. «Los comités cívicos / Gestión local de la acción política», IRIPAZ/FRIEDERICH EBERT STIFTUNG, Guatemala, 1995, p. 128.

29 Ibid. p 114 et 115.

La crise du système des partis politiques se concentre toutefois au sein du Congrès, un organe d'État demeuré en marge des changements institutionnels démocratiques réalisés jusqu'ici. Le coup d'État raté de l'ex-président Serrano Elías a révélé crûment que la vie parlementaire, traditionnellement réduite aux luttes intestines entre partis et au commerce des votes, manquait lamentablement de stratégies qui permettraient d'examiner des questions vitales pour la nation, telles les mesures à prendre pour rendre les accords de paix viables, pour renforcer les institutions et la démocratie, pour moderniser l'État et le décentraliser, ou encore pour planifier le développement.[30]

Le non-fonctionnement du Congrès résulte directement de la tradition selon laquelle les partis ne fondent jamais leurs activités sur des stratégies et des programmes nationaux. Protégés par l'immunité politique, les députés ont tendance à agir au gré de la conjoncture et très souvent aussi au gré de négociations illicites.

Au Guatemala, il n'existe aucun mécanisme légal et politique pour surveiller le comportement des partis et du parlement. Dans la population, l'état d'âme le plus fréquent est teinté de non-confiance, voire d'indifférence. L'ASIES a effectué une étude sur la culture démocratique au Guatemala. Chez les Guatémaltèques, et en comparaison avec les autres Centraméricains, «le niveau d'appui aux institutions gouvernementales est plutôt modeste», tandis que «l'appui au droit de participation et de dissension est faible». Toujours selon l'étude, la population autochtone a tendance, plus que la population ladina, à appuyer les libertés démocratiques. L'éducation semble être la variable la plus lourde dans la valorisation des libertés démocratiques.[31]

Le Guatémaltèque n'a ni l'information, ni l'instruction ni les ressources susceptibles de l'aider à comprendre son rôle, comme citoyen ou citoyenne, dans une société en voie de démocratisation. Ses valeurs démocratiques se sont atrophiées ces dernières décennies en raison de la radicalité des affrontements et de la contre-insurrection. Ne croyant ni en l'État ni dans les institutions, il n'éprouve aucun intérêt à en faire partie, à s'en servir ou à les transformer. La logique de la survie et de l'insécurité a fait naître une attitude qui s'est ensuite généralisée : les individus vivent à court terme, sans se préoccuper des prochaines générations. Les comportements autoritaires se transmettent, se reflétant dans l'éducation scolaire et les médias, dans l'attention publique aux usagers ainsi que dans les rapports entre les secteurs non gouvernementaux. Ils neutralisent le sens pratique qui devrait accompagner la notion des droits de même que l'exercice de ces droits et des libertés fondamentales.

On l'a vu : ces traits culturels, encore enracinés aujourd'hui, régressent toutefois depuis 1985, à mesure que progresse le processus de paix. Est indéniable l'existence des mouvements sociaux qui visent à faire surgir une autre façon de gouverner et de vivre en société. Nés sous la poussée des divers secteurs de la population : autochtones, femmes, ONG, groupes populaires, entrepreneurs, politiciens, communicateurs, militaires et institutions internationales, ces mouvements ont eu deux résultats très limpides : d'abord, l'opinion publique (droit de parler et estime de soi) prend forme et s'élève contre l'impunité. Ensuite, augmente l'intérêt des citoyens et des citoyennes pour la chose communautaire, pour tout ce qui leur permet d'influer sur les décisions qui concernent le village ou le pays et pour tout ce qui leur permet d'éliminer les causes de la militarisation, en même temps que ses manifestations.

Mais ces changements favorables doivent cependant se poursuivre en dépit d'un obstacle politique majeur : l'absence de stratégies et de programmes publics reflétant le nouvel état d'esprit de la société. Ce qui fait le plus défaut, c'est une véritable stratégie de lutte contre l'impunité et la

30 ASIES, «X Seminario sobre el rol de los partidos politicos», Guatemala, septembre 1994, p. 175.

31 ASIES, «La cultura democrática de los guatemaltecos», Guatemala, janvier 1995, p. 130.

corruption et contre l'insécurité ainsi qu'une stratégie de professionnalisation et de démocratisation du «service public». Cet obstacle favorise directement le maintien d'une démocratie restreinte, d'une citoyenneté de faible intensité.[32] De plus, l'État semble très peu disposé à réduire par des moyens politiques les privilèges et la concentration du pouvoir économique et politique, principales causes de problèmes aussi graves que l'extrême pauvreté, l'exclusion ethnique et la faible participation politique des citoyens. Tant que les racines de ces problèmes n'auront pas été extirpées, les conditions d'une stabilité à long terme permettant que le pays devienne gouvernable n'existeront pas, et les Guatémaltèques ne pourront pas développer de nouveaux intérêts fondés sur des rapports interpersonnels non violents.

32 Le politologue Guillermo O'Donnell a expliqué le concept de «citoyenneté de faible intensité» ainsi que la crise de l'État en Amérique latine dans «Estado, Democratización y Ciudadanía», Nueva Sociedad, n° 128, novembre-décembre 1993, p. 62 à 101, où il écrit que «Quand l'État est incapable de faire valoir sa légalité, la démocratie produit une citoyenneté de faible intensité... Quand on peut voter librement, qu'on croit que le dépouillement du scrutin sera honnête, mais qu'on ne peut compter être traité justement ni par la police ni par l'administration de la justice, alors le caractère libéral de cette démocratie est compromis et la citoyenneté est diminuée.», p. 75 et 76.

Le contexte social et politique actuel : 1993-1995

La crise institutionnelle provoquée par le coup d'État de l'ex-président Jorge Serrano Elías, déclenché contre lui-même au mois de mai 1993, a mis au jour la fragilité politique du projet constitutionnel amorcé en 1985. Mais elle a aussi ouvert la voie à de nouvelles dynamiques de changement dans les traditions politiques guatémaltèques.

L'un des deux changements les plus importants a été le surgissement d'une opinion publique dynamique, quoique non homogène : on a voulu surveiller de près la responsabilité juridique des institutions publiques. Pour la première fois depuis des décennies, des secteurs sociaux (gens d'affaires, presse écrite, organisations populaires, associations professionelles, universités, etc.) ont fait consensus dans le but de contrecarrer ce coup d'État et ses conséquences. Les médias se sont chargés d'articuler le mécontentement général et ont canalisé les pressions contre cette violation de la légalité. On peut affirmer qu'un nouveau discours est apparu, exigeant une éthique institutionnelle fondée sur l'honnêteté et la légalité, et qu'il se maintient encore aujourd'hui. La revue hebdomadaire Crónica a donné une des versions les plus optimistes de ce changement, le qualifiant de «révolution démocratique». En effet, grâce à la participation décisive des citoyens, non seulement l'ordre constitutionnel n'a pas été rompu, mais on a dû apporter des modifications minimales au sein des organismes d'État et émettre des critiques à l'endroit des forces de sécurité. Ces événements auraient été impensables antérieurement.

L'échec du coup d'État a entraîné une recomposition du pouvoir qui, à son tour, a donné lieu à deux nouvelles formes de participation populaire : 1° la lutte menée par le Forum multisectoriel social et par l'Instance nationale de consensus dans le but d'épurer les organes judiciaire et législatif ; 2° les activités de l'Assemblée de la société civile, créée à la faveur de la reprise des négociations de paix sous l'égide des Nations unies. La première — le consensus multisectoriel — s'est révélée conjoncturelle, la culture et les conditions n'existant pas pour soutenir des consensus à long terme. La deuxième — l'Assemblée de la société civile — chemine lentement en raison de la remise à plus tard de la signature de la paix. Elle a cependant permis que se manifestent autrement les pressions et les propositions susceptibles de renforcer la participation de la société civile, une fois la guerre terminée.

Le présent chapitre résume quelques faits illustrant la dynamique générale des rapports entre l'État et la société civile durant les deux dernières années, en particulier quant au processus de paix et aux processus électoraux. Par notre approche plus descriptive qu'analytique, nous voulons contribuer à la réflexion qui devra être faite sur les défis qui attendent les différents regroupements présentés dans cette étude.

LE COUP D'ÉTAT RATÉ DE JORGE SERRANO ELÍAS

Le coup d'État du 25 mai 1993 résulte de la crise gouvernementale survenue dans le processus politique dirigé par les militaires depuis le coup d'État de mars 1982. Comme l'a écrit un éminent journaliste, «en édifiant cette démocratie l'armée voulait disposer d'un instrument politique efficace pour mettre en déroute la guérilla et sortir l'armée de l'état de faiblesse dans lequel l'avaient plongée la prise du pouvoir et l'administration publique.»[33] Mais «sortir l'armée de son état» n'a jamais impliqué de réajustement ou de réformes politiques structurelles. Ainsi, le «mauvais coup» de Serrano ["serranazo" est un jeu de mots sur le nom de l'ex-président] a démontré que, lorsque les alliances de pouvoir sont fragiles, le système gouvernemental est immédiatement vulnérable, et la faiblesse de l'intégration organique de l'État est mise à découvert.

Déclenché par le président Jorge Serrano Elías avec le soutien d'un secteur de l'armée, le coup d'État visait la dissolution du Congrès et de la Cour suprême, la dérogation de certains droits civils inscrits dans la constitution ainsi que la convocation à l'élection d'un nouveau Congrès. Après dix jours de crise, Ramiro de León Carpio, anciennement Protecteur des droits de la personne, est devenu président de la République.

Peu après, Héctor Rosada-Granados a expliqué l'épuisement de la transition politique, amorcée en 1982, «par le manque d'objectifs structurels à long terme et de cadres politiques capables de l'amener à maturité jusqu'à la démocratie.» D'après Rosada, l'absence de mécanismes de médiation entre la société civile et l'État entraîne la «reproduction incontrôlée» de la pauvreté, de l'insécurité, de la violence et de l'affrontement.[34]

Selon divers analystes, deux raisons principales expliquent que le président Jorge Serrano Elías ait appliqué une mesure aussi draconienne que le coup d'État.[35] Premièrement, la triple alliance entre l'Union du centre national (UCN), la Démocratie chrétienne guatémaltèque (DCG) et son propre parti, le Mouvement d'action solidaire (MAS) étant démembrée, il devenait difficile pour lui de contrôler minimalement le pouvoir législatif. Deuxièmement, son administration ayant été critiquée sévèrement pour affaires de corruption, on s'attendait à ce que Serrano subisse un jugement semblable à celui qui venait d'être prononcé au Venezuela.

Différents secteurs (partis, secteur privé, groupes populaires et syndicaux) ont réagi au coup d'État en demandant à l'unanimité l'épuration des institutions d'État, c'est-à-dire le renouvellement de la classe politique du pays. L'existence d'un tel dénominateur commun hâtait la mise en place d'un front commun : il fallait éviter un recul de la démocratisation. On a insisté sur le changement des fonctionnaires, mais très peu sur la restructuration des institutions.

L'accord intersectoriel s'est maintenu sous la forme de l'Instance nationale de consensus, créée le 30 mai suivant à l'initiative des milieux d'affaires et des élites de la classe politique. Il s'est rompu

33 Gustavo Berganza, «Un Carrusel en Decadencia», Crónica, 15 avril 1994, p. 27.

34 Lire «Algunos Elementos para el Manejo de la Actual Transición Política en Guatemala», Hector Rosada-Granados, 8 juin 1993 (manuscrit).

35 Voici divers essais traitant du coup d'État raté : «Al rescate de la Democracia en Guatemala», par Josef Thesing, Directeur de la coopération internationale de la Fondation Konrad Adenauer, dans La Crisis Político-Constitucional de Guatemala, Institut centre-américain d'études politiques (INCEP), une édition spéciale de Panorama Centroamericano, Temas y Documentos de Debate n° 3/93, Guatemala, mai-juin 1993 ; René Poitevin, «Guatemala : La Crisis de la Democracia», dans Dudas y Esperanzas en los Golpes de Estado de 1993, Debate n° 21, FLACSO, 1993 ; Mario Solórzano, «Guatemala : Una Propuesta de Gobernabilidad para la Transición Democrática», dans Cuaderno de Discusión n° 9, FLACSO, 1993 ; et Gabriel Aguilera Peralta, «La Democracia y la Cuadratura del Circulo : La Crisis Política en Guatemala», dans Polémica, n° 1, troisième époque, janvier-juin 1994. Pour une analyse à partir du point de vue des secteurs populaires, lire «Por el Consenso Hacia la Construcción de la Nueva Nación Democrática», Commission universitaire pour la paix (COMPAZ/AEU, USAC), Série Nueva Nación #2, août 1993, Guatemala.

dès qu'ont refait surface les différences de vision et les vieux radicalismes idéologiques, empêchant que soient reprises, par voie de négociation, les préoccupations et propositions des secteurs protagonistes qui avaient réagi au coup d'État.

Seul à exiger sans détour que «l'armée et son haut commandement restent à l'écart des discussions et de la concertation amorcées entre les secteurs de la société civile et les organes constitutionnels», le secteur syndical et populaire a finalement été exclu des négociations visant le retour à la légalité.[36] Beaucoup d'organisations populaires ont alors été invitées à fonder le Forum multisectoriel social, qui a ensuite protesté et manifesté dans les rues, défiant ouvertement le gouvernement de facto qui avait suspendu la liberté d'association. Quelques mois plus tard, l'occupation du Congrès a été dirigée par les leaders du Forum devenus les porte-parole de l'opposition généralisée à l'armée et de la demande de démission adressée à l'ensemble des députés.

Misant sur leur pouvoir, les élites qui venaient de créer l'Instance nationale de consensus sont alors entrées en négociation avec l'armée en l'absence du secteur populaire. La belligérance dont le CACIF a alors fait preuve révélait moins sa préoccupation à long terme pour la démocratisation du pays que son inquiétude face à «l'asphyxie et l'isolement imminents que la communauté internationale aurait imposés au Guatemala, sur le plan économique et politique.»[37]

Les premiers à joindre l'Instance nationale de consensus (INC) ont été des dirigeants de la DCG et de l'UCN, le Conseil national d'unité des travailleurs (CNUT), le recteur de l'Université San Carlos et des représentants du CACIF. Ils ont été rejoints le lendemain par la Confédération guatémaltèque des fédérations de coopératives (CONFECOOP), par le Parti avancé national (PAN) ainsi que par le Front républicain guatémaltèque (FRG)[38]. L'INC a été vraiment représentative avec l'arrivée des représentants du Front multisectoriel et, après de nombreuses difficultés, des représentants mayas.

L'INC ne s'est pas simplement opposée à la prise du pouvoir par le vice-président Gustavo Espina. Elle a aussi joué un rôle de premier plan en présentant au Congrès les noms de trois candidats à la présidence : Ramiro de León Carpio proposé par le secteur syndical et populaire, Arturo Herbruger Asturias proposé par la DCG, et Mario Quiñónez Amézquita proposé par le CACIF. Le 6 juin, De León Carpio et Herbruger étaient respectivement élus président et vice-président.

Trois institutions d'État se sont distinguées pendant la crise : le Bureau du Protecteur des droits de la personne, dont le chef a été élu président du pays, le Tribunal suprême électoral qui a refusé de déclencher d'autres élections, et la Cour constitutionnelle qui a formulé des résolutions visant à résoudre la crise.[39] Grâce à ces trois institutions et à leur manière d'agir, la communauté internationale a cru en la possibilité d'aiguiller le Guatemala à nouveau vers la démocratisation. De plus, la réaction prudente de l'armée — plus sensible que jamais à l'opinion publique, ou du moins à celle des élites nationales et internationales — a suscité un certain optimisme pour l'avenir.

Une fois De León Carpio élu, une clameur s'est levée au sein de la population — stimulée par le compérage auquel se livraient les partis — exigeant l'épuration complète des organes judiciaire et législatif. C'est à ce point précis que l'INC n'a plus été en mesure de faire consensus ni même de survivre. Les secteurs plus proches de la classe politique traditionnelle préféraient l'épuration sélective, tandis que les secteurs populaires continuaient d'exiger la démission générale.

36 «Propuesta de Foro Multisectorial Social», Guatemala, 4 juin 1993, dans La Crisis Político-Constitucional de Guatemala, p. 227 à 229.

37 Déclaration du CACIF, Guatemala, 31 mai 1993, dans La Crisis Político-Constitucional de Guatemala. Panorama Centroamericano, Temas y Documentos de Debate n° 3/93, Guatemala, mai-juin 1993, p. 129.

38 Les antécédents de ces initiatives ont été, pour le mouvement populaire, le Dialogue national de 1988 et, pour le secteur politique (Solórzano), le pacte social de l'époque de Serrano.

39 Lire Solórzano Martínez, cité plus haut.

L'ÉPURATION ET LA CONSULTATION POPULAIRE

L'élection de Ramiro de León Carpio ayant fait naître un courage nouveau — menaçant pour les privilèges de nombreux politiciens et pouvoirs intéressés par la chose publique — les élites se sont livré une lutte intense, attentives uniquement à leurs intérêts par rapport au pouvoir.

Désireux de conserver l'appui populaire, le nouveau président a confirmé le 26 août sa décision de demander la démission du Congrès et de la Cour suprême et a lancé une consultation populaire afin d'appuyer sa position. Il affrontait ainsi directement la majorité du Congrès, qui inclinait en faveur de la démission de 16 députés.[40]

Le président n'a cependant pas tardé à prendre ses distances vis-à-vis de ce populisme de la première heure ; les militaires et les milieux d'affaires ont commencé à exercer des pressions afin d'orienter le conflit vers une simple redistribution des parts du pouvoir. Délaissant le dialogue amorcé avec les secteurs populaires, et sans les consulter, Ramiro de León Carpio a proposé une série de réformes constitutionnelles en vue de la Consultation populaire. Le Congrès et le secteur privé ayant proposé une autre série de réformes, le dialogue entre le Congrès et l'exécutif est devenu nécessaire, la conférence épiscopale servant comme médiatrice. Finalement, les groupes associés au pouvoir ont conclu un accord le 15 novembre, et la Consultation populaire a été convoquée pour la fin de janvier 1994.

Interprétées comme des compromis politiques, ces mesures ont mis fin dans de nombreux secteurs sociaux aux espoirs de restructuration du système des partis politiques. L'influente revue hebdomadaire Crónica — qui représente d'une certaine façon l'opinion d'une partie des milieux d'affaires et qui s'est énergiquement opposée au coup d'État — a publié à la mi-octobre un éditorial qui parlait de «la fin de l'illusion révolutionnaire». La rédaction écrivit :

> «Le président De León Carpio a été incapable d'enclencher un véritable renouvellement du système démocratique, et la classe politique s'est révélée plus coriace que prévu ... huit années d'expérience démocratique ont rendu la tribu politique guatémaltèque pratiquement invincible.»[41]

L'ASIES commentait également, en avril 1994 : «Les Guatémaltèques sont loin d'affirmer que la crise gouvernementale a été surmontée et qu'ils ont réussi à remettre le processus démocratique sur le droit chemin.»[42]

L'URNG a dit qu'avec la consultation populaire «une farce de plus avait été faite au peuple du Guatemala»[43], tandis que diverses organisations des secteurs populaires ont affirmé :

> «La manière de présenter la Consultation populaire (référendum) et la manœuvre qu'elle renferme enlèvent toute légitimité au mécanisme de participation sociale et en annulent le contenu démocratique, parce qu'à l'insu de la population elles imposent un compromis qui semble dire, de façon très démagogique, qu'une simple victoire du "Oui" résoudra la crise politique actuelle, ce qui est totalement faux.»[44]

---

40 La Démocratie chrétienne (DC) et le Parti avancé national (PAN) ont demandé la démission de tous les députés. La différence entre les deux est que, dans le cas des députés de la DC, la majorité figuraient sur la liste des «épurables», tandis que le PAN était «plus propre» et qu'il a su ménager son avantage en se retirant temporairement du congrès. Le Grand groupe parlementaire, composé des UCN, FRG, MAS, etc., penchait en faveur de l'épuration sélective. Lire à ce sujet Panorama Centroamericano : Reporte Político et Inforpress Centroamericana.

41 Crónica, 15 octobre 1993, p. 7.

42 ASIES, Analyse du 1er janvier au 25 mars 1994, p. 4.

43 Déclaration politique du commandement général de l'URNG, Guatemala, 2 décembre 1993.

44 «Position des : Coordination des secteurs civils (CSC), Coordination civile pour la paix (COCIPAZ), Unité d'action syndicale et populaire (UASP), Forum multisectoriel social (FMS) et Instance d'unité et de consensus maya (IUCM)», document de travail, s.d.

Finalement, au terme d'une campagne publicitaire financée conjointement par le gouvernement et le secteur privé, la Consultation populaire a eu lieu le 30 janvier 1994. Le "Oui" l'a emporté, mais 84 % des gens n'ont pas voté, une abstention sans précédent. Sur environ 3,4 millions de citoyens recensés, seulement 370 000 ont voté "Oui", 71 000 ont voté "Non" et quelque 97 000 autres ont annulé leur vote.

Les groupes populaires ont eu des positions variables. Au sein de l'UASP, la plupart des membres (y compris l'AEU, l'UNSITRAGUA, le GAM et la CONAVIGUA) invitaient les gens à s'abstenir, tandis que la CGTC, la FENASTEG (membre de l'UASP), la FESOC et l'Université San Carlos les invitaient à voter "Non". Réunis le lendemain du vote en vue d'analyser les résultats, les secteurs populaires ont conclu à l'illégitimité de la consultation, demandant aussitôt la démission du président De León Carpio.

L'abstention très élevée a été interprétée de diverses manières. Pour le mouvement populaire :

> «L'abstention prouve de façon palpable le niveau de politisation et de maturité civique et elle constitue un rejet conscient de la situation dans laquelle se débat le peuple guatémaltèque. Elle reflète également l'épuisement d'un système politique exclusif, ce qui exige la correction immédiate de la trajectoire du processus démocratique dans le pays.»[45]

Sans rejeter l'interprétation des groupes populaires, d'autres analystes ont pointé plusieurs causes, telles l'incompréhension de la véritable nature du référendum, l'absence de motivation de la part des candidats locaux ou nationaux, ou la trop faible mobilisation des bases des partis.46 Dans son édition du 6 février 1994, le quotidien Siglo Veintiuno signalait un autre élément, à savoir la prétendue décision de l'armée de ne pas utiliser les Patrouilles d'autodéfense civile (PAC) pour faire augmenter les "Oui".[47]

Quoi qu'il en soit, le processus suivi pour résoudre cette crise a montré l'incapacité évidente du nouveau président, et de l'État, de dégager des consensus intersectoriels et de les maintenir. L'attitude des groupes de pouvoir n'a fait qu'alimenter la tradition antigouvernementale et radicale du mouvement populaire, en plus de faire ressortir sa capacité fort limitée de proposer des solutions.

La Consultation populaire s'est finalement avérée un pacte âprement négocié entre l'exécutif, l'armée, la classe politique et le secteur privé, en vue de redistribuer le pouvoir dans le cadre d'une restructuration limitée au plus haut niveau de l'État. Même s'il n'a été que conjoncturel, ce pacte a libéré des tensions. Cela a permis de poursuivre le processus de paix et d'apporter des changements élémentaires au sein de diverses institutions publiques. Le "Oui" des Guatémaltèques a mené à l'élection d'un nouveau Congrès et à l'adoption simultanée de cinq réformes constitutionnelles : réduction de l'intervention de l'exécutif dans le mécanisme législatif, création de mécanismes moins sujets au compérage politique au moment du choix des magistrats, attribution au Ministère public de fonctions nouvelles et de la direction de l'enquête pénale, augmentation (de 8 à 10 %) de la part du budget national allouée aux municipalités, et suppression de l'article 133 de la constitution autorisant la Banque du Guatemala à débloquer des crédits et à financer l'État. Le transfert de cette fonction vers les banques privées a permis le respect de conditions macroéconomiques exigées par l'ajustement structurel.

---

45 Rapport final, Consultation populaire de rechange, Guatemala, juillet 1994, p. 5.

46 Lire «Consultation populaire : le président reste seul», Inforpress Centroamericana, 10 février 1994, p. 8.

47 Le général Quilo Ayuso, alors chef d'État major, a lui aussi lancé cette accusation le lendemain de sa prise de retraite, mais l'armée a nié cette version. Lire «Déclaration de l'armée du Guatemala face à l'opinion publique nationale et internationale», Guatemala, 27 février 1994, dans Panorama Centroamericano/Reporte Político, n° 91, mars 1994, p. 16, de même que l'entrevue avec le général Ayuso publiée dans Crónica, 4 mars 1994, p. 20 et 21.

L'État n'avait donné aucune information sur le contenu de la consultation et n'avait fait aucune éducation préalable. L'absence totale de publicité sur les réformes proposées a été jugée manipulatrice et aberrante, pour un processus démocratique tel que le référendum. De León Carpio a vite perdu toute crédibilité et toute autorité au sein de la population, de même que sa qualité d'interlocuteur valable auprès des organisations populaires. Cela explique l'échec de ses efforts ultérieurs à convoquer le gouvernement, les travailleurs et le secteur privé à mettre en place un Grand accord national (GAN) visant à conclure des accords socio-économiques. Cette proposition est restée lettre morte : ni le secteur privé ni les secteurs populaires n'y ont répondu. Selon un dirigeant de l'UASP, le gouvernement voulait «créer un espace de dialogue où la mobilisation des travailleurs perdrait son élan, où les revendications immédiates seraient remises à plus tard et où les discussions, stériles de toute façon, ne résoudraient pas les problèmes.»[48]

Ce sont finalement les milieux d'affaires qui ont le plus profité du discrédit de la classe politique. Ces milieux sont très liés aux deux partis de droite, le FRG et le PAN, qui ont obtenu le plus grand nombre de sièges aux élections du mois d'août 1994 convoquées par la Consultation. Même si à peine 20 % des électeurs ont voté, l'élection a donné lieu à un rééquilibrage favorisant le FRG et le PAN (respectivement 32 et 24 députés sur 80) au détriment des trois partis traditionnels qui ont dominé la transition des années 80 : la DC, l'UCN et le Mouvement de libération nationale (MLN).

UNE APPRÉCIATION GÉNÉRALE DU PROCESSUS DE PAIX ET DU RÔLE DE L'ONU

L'Accord cadre signé le 10 janvier 1994 a donné un nouvel élan au processus de négociation, qui piétinait quelques jours avant le coup d'État. Selon un conseiller du Modérateur de l'ONU, «[ce] format de négociation [...] constitue un saut qualitatif qui ouvre de nouvelles possibilités dans les négociations de paix au Guatemala...»[49] Comme l'ONU faisait office de modératrice à la table de négociation et qu'elle jouait un rôle dans la surveillance du processus de paix au Guatemala, ce dernier a de nouveau retenu l'attention de la communauté internationale, qui, juste avant, le tenait pour mort.

Au début, certains secteurs populaires n'ont pas compris l'avantage de remplacer le rôle de conciliateur, tenu par Mgr Quezada Toruño, par celui de modérateur joué, pour l'ONU, par Jean Arnault.[50] Pendant les négociations précédant le coup d'État et connues sous le nom de Processus d'Oslo[51], les Nations unies n'étaient représentées que par un observateur ; les secteurs de la société civile ne jouaient aucun rôle, mis à part leur participation au dialogue avec l'URNG.

Cette nouvelle modalité s'est révélée importante au moment de l'adoption de l'Accord cadre qui, d'une part, a remis à l'ordre du jour les thématiques du Processus d'Oslo : renforcement du pouvoir civil et fonction de l'armée dans une société démocratique, identité et droits des peuples autochtones, régime électoral et réformes constitutionnelles, aspects socio-économiques et

48 Cité dans «Gran Acuerdo Nacional : otro diálogo sin interlocutores», Inforpress Centroamericana, 17 février 1994, p. 2.

49 Lire Manuel Rodríguez Cuadros, «El acuerdo global sobre derechos humanos con verificación internacional en Guatemala», Derechos Humanos, publié par le Bureau du Protecteur des droits de la personne au Salvador, Année 1, n° 1, décembre 1994.

50 Par exemple, Rosalina Tuyuc, de CONAVIGUA, et Rigoberta Menchú ont critiqué le changement du rôle assigné à Quezada Toruño, Iduvina Hernández, «Flexibles, muy flexibles», dans Crónica, 14 janvier 1994 ; lire également Hernández et Evelyn Blanck, «El tema de la paz desató la guerra entre los obispos», Crónica, 21 janvier 1994, qui présente les différentes opinions relativement à cette question à la Conférence épiscopale.

51 L'«Accord de base pour la recherche de la paix par des moyens politiques», signé à Oslo le 30 mai 1990 par la Commission nationale de réconciliation et l'URNG, ouvrait la porte à des rencontres entre l'URNG, les partis politiques, les secteurs populaires, le secteur religieux, les entrepreneurs et d'autres. Les parties convenaient également d'amorcer, entre l'armée, le gouvernement et l'URNG, «des conversations visant à trouver une solution politique au conflit armé intérieur».

situation agraire, et rétablissement des populations déracinées par suite des affrontements, et qui, d'autre part, a suscité la participation formelle des secteurs sociaux qui ont constitué l'Assemblée de la société civile.[52] L'Accord a en outre formalisé le rôle du Groupe des pays amis (Colombie, Espagne, États-Unis, Mexique, Norvège et Venezuela), auquel a été confiée la tâche d'appuyer le représentant du Secrétaire général des Nations unies dans le processus de paix.

En dépit de ces avantages, l'influence exercée par l'ONU sur les parties ne doit pas être surestimée. Tous les analystes, ou presque, s'entendent sur le fait que, dans le processus de paix au Guatemala, contrairement à celui qui a eu lieu au El Salvador, la représentativité des parties en présence n'est pas très élevée. Au Guatemala, il n'y a pas eu de match nul entre l'armée et l'URNG, les idéologies n'ont rien perdu de leur radicalisme et chaque secteur croit avoir mis l'autre en déroute. Mais, surtout, le gouvernement des États-Unis y est beaucoup moins engagé qu'au El Salvador, où il a joué un rôle prépondérant dans la définition des concessions que l'armée a dû accepter de faire, et où il a influé directement sur l'importance des sommes consenties aux fins de reconstruction. Ainsi, les négociations au Guatemala, quelle que soit leur forme, devront tenir compte de ces variantes en même temps que de leur propre dynamique.

La MINUGUA et l'Accord global sur les droits de la personne

L'Accord global sur les droits de la personne signé le 29 mars 1994 contient à peu de choses près les mêmes clauses que l'ébauche préparée par Mgr Quezada Toruño en avril 1993. Il établit une relation directe entre le respect des droits de la personne et la construction de la paix. Il exige des parties qu'elles s'engagent à respecter ces droits en général et en particulier, c'est-à-dire également dans le cadre du conflit armé. Des engagements additionnels précisent huit autres tâches : renforcement des organes de protection des droits de la personne, actions décisives pour contrer l'impunité, démantèlement des corps de sécurité illégaux et des appareils clandestins, réglementation du port d'armes, garanties à accorder en matière de liberté d'association et de liberté de circulation, fin du recrutement militaire forcé, protection des personnes et des organismes qui défendent les droits, indemnisation des victimes des violations des droits.

L'une des conséquences les plus marquantes de la signature de l'Accord a été la demande, adressée à la communauté internationale, d'une vérification immédiate de l'Accord, qui renferme aussi la description des attributions et des fonctions de la MINUGUA.[53]

En septembre 1994, la MINUGUA a envoyé une mission préparatoire au Guatemala, s'y établissant elle-même formellement dès novembre. Au début, des secteurs proches de l'URNG espéraient voir la MINUGUA peser en faveur des positions de l'URNG sur la nécessité de la démilitarisation. Les officiers militaires, eux, espéraient qu'après la vérification la MINUGUA les disculpe d'une grande partie des violations des droits de la personne qu'on leur attribue chaque jour.[54] En une année de travail, ayant ouvert 3 bureaux et déployé 440 fonctionnaires,

52 L'ordre du jour général des négociations a été fixé dans l'Accord de Mexico, que les parties ont signé le 26 avril 1991.

53 Les fonctions sont : «recevoir et caractériser les dénonciations concernant les droits de la personne et leur donner suite ; s'assurer que les organismes nationaux compétents effectuent les enquêtes nécessaires (...) et se prononcer sur l'existence ou l'inexistence des violations des droits.» Les attributions sont : «aller et s'installer librement partout sur le territoire national ; interviewer librement et en privé tout individu ou groupe d'individus ; visiter librement et sans préavis les bureaux de l'État ainsi que les campements de l'URNG, et recueillir toute information jugée pertinente pour la réalisation de son mandat». Franco Leonardo, «La comunidad internacional y los derechos humanos en Guatemala : una reflexion sobre el primer año de la MINUGUA», conférence présentée à Ottawa, le 5 octobre 1995.

54 Entrevues réalisées avec des ONG guatémaltèques au Mexique en décembre 1994, et avec des officiers militaires sur le terrain en mars 1995.

la MINUGUA a servi d'abord comme force de dissuasion contre la violation des droits. Elle n'a pas encore réussi toutefois à amener les institutions d'État à amorcer un changement profond de comportement.[55]

Au moment où cette étude a pris fin, la MINUGUA avait déjà publié trois rapports. Il en ressort qu'en dépit des progrès accomplis en matière de droits de la personne (interdiction du service militaire obligatoire, adoption et révision d'instruments légaux relatifs aux droits de la personne, abolition du poste de commissaire militaire), le gouvernement n'a pas manifesté clairement sa volonté de résoudre les problèmes tels que : la violation constante du droit à la vie, l'impunité, l'activité de contre-insurrection et de subversion que l'armée mène de son propre chef, la couverture et la tolérance des organisations illicites par les agents de l'État qui y sont associés, le mal-fonctionnement de l'administration de la justice, etc.[56] Les rapports de la MINUGUA soulignent également les torts de l'URNG, les violations qu'elle a commises et le non-respect de son engagement à mettre fin aux souffrances de la population civile ; ils notent aussi que l'URNG a fait des progrès dans le respect des normes du droit humanitaire, par exemple en ne s'en prenant plus aux installations électriques.[57]

Outre ses tâches de vérification, la MINUGUA s'est fixé deux priorités : d'une part, la diffusion des accords et l'enseignement des droits de la personne au moyen de cours et d'ateliers ; d'autre part, le renforcement institutionnel des organismes publics d'administration de la justice et des organismes non gouvernementaux de défense des droits de la personne.

Bien que la MINUGUA ait contribué au diagnostic de l'administration de la justice et l'ait diffusé dans le public, et bien qu'elle ait patronné et protégé le droit des citoyens à demander justice, les tendances qu'elle espérait contrer n'ont été renversées qu'en partie seulement, et ce en raison de trois phénomènes :

- Il fallait assurer une surveillance étroite de l'entrée en vigueur de l'Accord global et des sections immédiatement vérifiables de l'Accord sur les droits des autochtones relatifs aux droits de la personne. Or, la pression exercée en faveur de cette surveillance a été trop mitigée. Si les secteurs populaires et les ONG de défense des droits de la personne ont été les plus tenaces à cet égard, les représentants des milieux d'affaires et les partis politiques ne s'en sont pas mêlés de près. Les premiers et les deuxièmes n'ayant entre eux aucun mécanisme de communication ou de négociation, il y avait peu de chance qu'ils aboutissent à des alliances ou des consensus sur la paix et la démocratisation. En tant qu'interlocutrice politique d'une «expression nationale pour la paix», la MINUGUA n'a pas pu jouer son rôle, parce qu'elle n'avait aucun vis-à-vis en face d'elle.
- L'absence d'une politique de rapprochement intersectoriel susceptible de combler le vide signalé ci-dessus. Dans tous les secteurs sociaux, on a observé également cette absence.
- La remise à plus tard de la signature définitive de la paix a retardé la possibilité de vérifier les changements au sein de la Police nationale et de l'armée : deux organismes considérés comme des causes directes d'impunité.

Pour Leonardo Franco, directeur de la MINUGUA, «le nœud gordien réside dans la résistance au changement qui prévaut dans la société et dans les institutions plus étroitement mêlées au processus de paix et à la problématique des droits de la personne.»[58]

55 Pour une étude récente sur la MINUGUA, lire Stephan Baranyi, El desafío para la ONU en Guatemala : Verificar los Derechos Humanos, Fortalecer las Instituciones Nacionales y Fomentar un Enfoque Integrado hacia la Paz, FLACSO/Guatemala, septembre 1995 ; la partie sur le mouvement pour la défense des droits traite plus longuement de la MINUGUA et du renforcement institutionnel.

56 Lire les rapports de la MINUGUA publiés en mars, juillet et octobre 1995.

57 Franco Leonardo, «La Comunidad internacional...», p. 12.

58 ibid.

La plupart ont réagi favorablement aux efforts de la MINUGUA, bien que de façon conjoncturelle. Les médias commencent à consulter ses rapports pour réagir au diagnostic de la situation des droits de la personne, plutôt que pour mesurer qui, du gouvernement ou de l'URNG, y est le plus critiqué. Avec son troisième rapport, la MINUGUA a «mis le doigt sur la plaie», affirment divers médias, parce qu'elle a pénétré au cœur de la violence qui sévit au Guatemala.[59]

L'Accord en vue du retour

Le 17 juin 1994, l'Accord en vue du rétablissement des populations déracinées a été adopté. Il fixe des objectifs, des principes et des garanties facilitant ce rétablissement, la récupération par les gens de leurs droits de citoyenneté et leur intégration aux efforts de production des communautés.

L'Accord prévoit une stratégie globale visant à résoudre le problème des populations déracinées et réfugiées, les plus affectées par le conflit armé. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du Guatemala est estimé à 200 000, tandis que le nombre de personnes reconnues comme réfugiées en 1994, au Mexique et à Belize, s'élevait respectivement à 46 835 et 2 196.[60] D'après les données du Haut Commissariat pour les réfugiés, il aurait aidé quelque 29 436 Guatémaltèques à rentrer chez eux entre 1984 et octobre 1995. En moyenne, moins de 1 000 personnes sont retournées au Guatemala chaque année, jusqu'à ce que le mouvement, organisé et dirigé en grande partie par les Commissions permanentes (CCPP), s'accélère en 1993 (plus de 5 000 par année). Au 28 septembre 1995, 19 communautés avaient déjà été fondées, s'installant, dans l'ordre, dans les départements du Quiché (10), de Huehuetenango (3), d'Alta Verapaz (3), du Petén (2) et d'Escuintla (1).[61]

Certains engagements prévus dans l'Accord se matérialiseront dans des projets dont l'efficacité dépendra du degré d'organisation de la population déracinée et des communautés où elle s'installe. Une Commission technique de six personnes (2 représentants du gouvernement, 2 représentants de la population déracinée et 2 personnes nommées par les agences de coopération internationale) devait être créée, et le diagnostic des besoins et exigences terminé, avant l'entrée en vigueur de l'Accord. L'Assemblée des populations déracinées, qui dit regrouper tous les organismes de personnes déracinées [62] a nommé deux représentants à la Commission technique.[63] Si l'Accord a été mis en œuvre à cette étape, c'est essentiellement grâce aux efforts de ces organisations ainsi qu'à ceux du PNUD et de l'UNESCO.

Pour que les droits de ces populations soient respectés, en particulier ceux relatifs à la terre, à leur sécurité et à leur libre circulation, il a fallu que les deux représentants à la Commission technique et les organisations des personnes de retour suivent les choses de près et exigent du gouvernement qu'il respecte les engagements pris en 1992, c'est-à-dire avant l'Accord. Ils ont pris part directement à la formulation du règlement et à la définition des grandes lignes de la stratégie du retour : faciliter l'accès à la terre, générer des revenus et des emplois, s'approprier des chaînes de

59 Lire le Gráfico et La República, éditions du 31 octobre 1995.

60 Le nombre de réfugiés non reconnus comme tels s'élevait à 150 000 au Mexique, et à 10 000 à Belize. Lire «Documento de posición de CONGCOOP/COINDE sobre el proceso Post CIREFCA», p. 3.

61 HCR, Statistiques sur le rapatriement volontaire et les retours collectifs organisés par les Commissions permanentes, Guatemala, octobre 1995.

62 Parmi les secteurs affiliés à l'Assemblée et qui l'appuient, figurent les Secteurs surgis à cause de la répression et de l'impunité (SSRI), dont les membres sont le Groupe d'appui mutuel (GAM), la Commission nationale des veuves du Guatemala (CONAVIGUA), le Conseil des communautés ethniques Runujel Junám (CERJ), les Communautés de population en résistance (CPR) et le Conseil national des personnes déplacées du Guatemala (CONDEG). En général, ces organisations sont des groupes de pression politique qui demandent la démilitarisation de la société. À celles déjà nommées s'ajoutent les Femmes réfugiées «Mama Maquín», la CPR Sierra et la CPR Ixcán. L'Assemblée des personnes déracinées a été fondée en juillet 1991.

63 Ce sont : Alfonso Bauer et Marco Ramírez.

production, faire participer, obtenir rapidement les documents nécessaires. En ce moment, les commissions spéciales qu'ils ont formées cernent les difficultés afin de se préparer pour l'étape suivante : l'élaboration des projets.

Cependant, malgré tout leur dévouement, ces organismes manquent encore d'expérience et de coordination. Leurs besoins de formation sont énormes, si l'on considère l'ampleur des engagements prévus à l'Accord.[64]

Quant au gouvernement, il n'a pas été à la hauteur de l'ardeur des populations déracinées et s'est montré centralisateur. Ainsi il a nommé de façon arbitraire un fonctionnaire public à la présidence de la Commission technique, une décision que les organisations des personnes de retour ont toutefois réussi à faire renverser. Il a aussi préparé à l'intention de la communauté internationale diverses demandes de financement, sans jamais consulter qui que ce soit au préalable.

Puis, le 5 octobre 1995, 26 soldats ont pénétré dans la communauté «Aurora 8 de octubre» sur la finca Xamán, dans le département d'Alta Verapaz, tuant 11 villageois et en blessant 30 autres. Les organismes qui s'occupaient du retour ont vite réagi, demandant l'identification rapide des responsables, mais soulignant aussi l'absence des garanties qui permettraient de mener à bien le rétablissement de manière paisible et sans l'ingérence de l'armée.

Les répercussions de l'Accord sur la Commission de la vérité

L'Accord conclu à Oslo le 23 juin 1994 sur la création d'une «commission de la vérité» (Commission pour l'éclaircissement historique du passé) a soulevé des critiques sévères dans la société civile. Les dirigeants du mouvement populaire et des organismes de défense des droits, en éditorial ou dans des commentaires publics, se sont opposés à l'Accord parce qu'il prévoit que les résultats de la Commission ne pourront entraîner de poursuites judiciaires et que seules des institutions, et non des personnes, pourront être inculpées comme responsables. Quelqu'un de l'ASC a même affirmé que c'était «le pire accord jamais conclu, que sa signature avait provoqué une crise et découragé la plupart des secteurs au sein de la population, y compris ceux qui prennent part aux négociations.»[65]

La signature de l'Accord a provoqué un débat même dans l'URNG, forçant le Commandement général à mieux expliquer sa stratégie de négociation. Dans un document préliminaire intitulé «Note du CG de l'URNG» et daté le 12 juillet 1994, le CG reconnaissait :

> Comme son erreur, au seuil de la nouvelle étape, d'être parvenu à ce point sans avoir évalué l'étape antérieure des négociations et sans avoir pris en considération ou expliqué à ses membres le changement de stratégie.
>
> L'accord du 10 janvier reprend le contenu général des négociations, mais il repose sur une autre conception tactique qui est imperceptible au niveau conscient. Cela implique un changement qualitatif qui nous a amenés à signer le Calendrier, sans que nous nous rendions compte de ce changement conceptuel.[66]

---

64 Les groupes qui rentrent au pays se distinguent par la sympathie ou par la méfiance que leur inspirent les organisations de l'URNG. Ces distinctions, visibles surtout chez les dirigeants, ont affecté négativement la population et ont grandement compliqué l'organisation du retour.

65 Hermana Argentina Cuevas, «El sector religioso y el proceso de paz», Verdad y Vida, juillet-septembre 1994, Année 1, n°3. Également, Factor Mendez, de CIEDRODH, a dit que l'accord tournait en dérision les aspirations de la population et que cette commission serait la pire de toutes les commissions de la vérité d'Amérique latine, Forum sur la Commission, juillet 1994.

66 Note du Commandement général de l'URNG, 12 juillet 1994, 15 pages, manuscrit. La véracité de ce document a été confirmée par un membre de la Commission politique et diplomatique de l'URNG dans un numéro de la Crónica.

Profitant de la confusion entourant la nouvelle stratégie, poursuit le document, le gouvernement a lancé une campagne de propagande en tenant «pour acquis la signature de la paix et l'avènement de l'après-guerre».

> S'ajoutant au fait que l'Accord global sur les droits de la personne (si crucial pour les Guatémaltèques) n'avait pas été respecté, la campagne du gouvernement a semé le doute parmi les secteurs proches de l'URNG et les couches populaires : leurs attentes déçues, ils se sont laissés aller à l'inertie sans tenir compte de la profondeur des accords. Alors qu'elles devaient servir de base pour cerner et surmonter les causes de la guerre, les négociations ont lentement changé de cap dans le texte des Accords, insistant davantage sur la solution politique du conflit armé.[67]

Pour les sympathisants et les membres de l'URNG déjà démoralisés par le non-respect de l'Accord global sur les droits et par le retard de la mission de vérification, l'Accord sur la Commission de la vérité venait de «remplir le verre à ras bord». Beaucoup se sont interrogés, rappelle le document : «comment la Commission de la vérité peut-elle être devenue le point le plus faible auquel souscrive l'URNG, après avoir été le plus défendable de tous ?» Il souligne «l'abattement» de ceux qui ont toujours considéré l'URNG comme «une garantie des engagements historiques».[68] Finalement, la rectification de sa stratégie auprès de sa base et des groupes qui lui sont proches a incité l'URNG — bien qu'elle ne l'ait pas admis de manière explicite — à avancer plus lentement dans les négociations et à durcir ses positions pour la suite du processus.

Entre août et octobre 1994, les négociations ont piétiné, surtout parce que l'URNG dénonçait le retard de la vérification et le non-respect de l'Accord global sur les droits de la personne. Elles ont repris le 20 octobre à Mexico, l'arrivée de la MINUGUA ayant pesé lourd à cet égard. Les délégations ont alors discuté de la question autochtone pendant deux mois, sans parvenir à un résultat ni à fixer un nouvel échéancier de négociation.

Fin décembre : le Secrétaire général de l'ONU a demandé aux parties de fixer un nouvel échéancier. Leurs réponses étaient aux antipodes. Le gouvernement voulait négocier trop rapidement (près de six semaines) et il proposait que certaines questions soient discutées par des secteurs non affiliés à l'ASC ; de son côté, l'URNG proposait d'avaliser et de signer sans les modifier les documents qui avaient fait consensus à l'ASC, ce qui aurait empêché toute discussion sérieuse et responsable de la substance même des négociations. Or, une telle discussion était évidemment nécessaire. Un membre de l'ASC a conclu que les deux parties avaient essayé «de démontrer à la communauté internationale une fausse volonté politique de parvenir à la paix».[69] Certains ont alors pensé, devant les pressions croissantes de la communauté internationale, que la signature de la paix était imminente.[70]

Mais les propositions étaient irréconciliables. Il a fallu attendre après la visite du Sous-Secrétaire général de l'ONU aux Affaires politiques (Marrack Goulding) à la fin de janvier 1995 et après une autre consultation des parties en février, avant que le Secrétaire général de l'ONU, Boutros Ghali juge, dans un rapport rendu public le 1er mars, que les conditions minimales étaient réunies, que les négociations pouvaient reprendre, et l'ONU continuer à jouer son rôle.

---

67 Ibid.

68 Ibid.

69 Mario Rolando Cabrera, «¿ Conocemos el proceso de paz guatemalteco ?», La República, 22 janvier 1995.

70 «UN and Norway try to break deadlock», Central America Report, 17 février 1995, vol. XXII, n° 6, p. 7.

L'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones

Le 31 mars 1995 était signé l'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones. Aux yeux des parties, c'était un accord historique et de toute première importance. La médiation de l'ONU (et sa patience), sans compter les ressources techniques qu'elle a fournies pour en préparer le contenu, a été déterminante dans l'obtention du consensus. La signature de l'Accord a relancé les négociations qui s'étaient beaucoup embourbées à cause du non-respect du calendrier proposé l'année précédente.

Pendant les négociations précédant la signature, l'URNG a cherché à créer un rapport de forces en sa faveur et a défendu sa position sur la nécessité d'une réforme ethnico-nationale. Certes, cette question était cruciale pour les autochtones, une des bases historiques de l'URNG. Mais celle-ci espérait aussi restaurer son image largement ternie, auprès des secteurs populaires, par la signature de l'Accord sur l'éclaircissement du passé, comme il a été dit précédemment.

De son côté, le gouvernement a été particulièrement intransigeant face à l'idée de restructurer l'État et de céder des droits à l'autonomie au peuple maya. Le président lui-même a publiquement rejeté «quelque forme d'autonomie que ce soit» pour le peuple maya. Le général Otzoy — un Kakchiquel et le seul officier maya de haut rang — a pour sa part déclaré que «le problème ethnique menaçait le pays... (et que) la guérilla susceptible de voir le jour au cours du prochain siècle pourrait bien être une guérilla autochtone».[71]

Désirant hâter la signature de l'Accord, après la reprise des négociations en octobre, la Coordination du peuple maya du Guatemala (COPMAGUA)[72] a tenu trois rassemblements. Une marche, partie d'Iximché (Quetzaltenango) le 20 octobre, est arrivée à la capitale le surlendemain ; deux autres marches ont eu lieu simultanément le 29 novembre, à la capitale et à Quetzaltenango. Dans un texte intitulé «Le Guatemala de demain sera un pays d'unité nationale, multiculturel et multilingue», et publié dans les journaux du 26 octobre, l'URNG s'est opposée aux «formules vagues ou ambiguës résultant d'une négociation superficielle ou conjoncturelle», affirmant par conséquent que «l'un des principaux points à résoudre est la définition de la nation, une nation d'unité nationale, multiculturelle et multilingue (...) qui dépasse l'idée d'un État centralisé, exclusif et raciste».[73]

Finalement signé à Mexico le 31 mars 1995, l'Accord est un instrument politique susceptible de faire boule de neige, mais dont les répercussions auront un sens, une viabilité, une profondeur et une portée qui dépendent de nombreux facteurs. En voici six :

- Changements dans la politique et la doctrine de l'armée, dans son fonctionnement et dans le contrôle de ses ressources, parce que l'armée est considérée comme la principale responsable des violations des droits des autochtones ;
- Changements d'attitude dans l'élite économique ladina : acceptera-t-elle de confier à l'État un rôle accru quant à l'augmentation des dépenses sociales ? ;
- Disposition des organes de l'État et de la classe politique vis-à-vis de la mise en œuvre des recommandations des diverses commissions créées en vertu de l'Accord ;
- Rapidité et efficacité des commissions dans la la création d'un consensus et la formulation de mesures claires et viables ;

71 Bastos S. et Camus M., «Abriendo Caminos», FLACSO, Guatemala, 1995, p. 67.

72 L'activité réalisée par la COPMAGUA relativement à l'Accord au sein de l'ASC est traitée dans la partie intitulée «Mouvement maya» de cette étude.

73 Espace payé dans Prensa Libre, Guatemala, s.p., 26 octobre 1994.

- Renforcement de la capacité technique, politique et électorale de la COPMAGUA ; garanties de stabilité pour le fonctionnement et la représentation maya de la COPMAGUA ;
- Engagement des organisations autochtones et populaires à participer activement et de manière coordonnée à la vérification de l'Accord, sous la conduite de la MINUGUA.

Si les conditions élémentaires étaient réunies pour la mise en œuvre de l'Accord, cela générerait, à notre avis, quatre processus :

1) Un contrôle plus rigoureux du respect des droits de la personne des peuples autochtones et, en particulier, du peuple maya ; 2) la modification de la constitution et des lois ordinaires[74] ; 3) la création et le renforcement institutionnel des organismes de protection et de promotion des droits autochtones[75] ; et 4) la définition de politiques et de mesures favorisant le respect de l'identité maya.[76]

Or, cet éventuel programme de réformes de la nation et de l'État est d'une faiblesse extrême au plan opérationnel, car, dans l'Accord, l'engagement à modifier la structure de pouvoir est différé. La définition de certaines conditions, préalables au changement prévu par l'Accord, est déléguée à cinq commissions. En tant que déclaration politique, l'Accord annonce en lui-même la lutte politique qui doit être livrée pour qu'il se réalise. Les cinq commissions sont :

1) la Commission d'officialisation des langues autochtones, composée de représentants des communautés linguistiques et de l'Académie des langues mayas, qui proposeront des modèles ; 2) la Commission de définition des lieux sacrés et du régime nécessaire à leur préservation ; 3) la Commission paritaire de réforme de l'éducation ; 4) la Commission paritaire de réforme et de participation politique autochtone ; et 5) la Commission paritaire des droits des peuples autochtones relativement à la terre.

Le 3 avril 1995, la COPMAGUA rendait publique sa position sur l'Accord. Tout en spécifiant qu'il ne répondait pas à l'ensemble des aspirations du peuple maya, elle le qualifiait cependant de «pas minimal mais significatif pour le renforcement de l'espérance du peuple maya, afin d'en finir avec la marginalisation, l'oppression, la discrimination, la domination, l'exploitation et le colonialisme dont il souffre». La COPMAGUA s'engageait également à faire connaître l'Accord et à le mettre en œuvre avec l'aide de toutes les organisations mayas.

La mise en oeuvre de cet accord sera déterminée dans une large mesure par la capacité de la MINUGUA d'établir les liens entre les aspects particuliers des autres accords qui concernent directement ou indirectement celui sur l'identité et les droits des peuples autochtones. Précisons qu'une disposition de l'Accord prévoit que tout ce qui touche les droits de la personne, dans les lois guatémaltèques ou les conventions internationales ratifiées par le Guatemala, entre immédiatement

74 Dans des domaines tels que la reconnaissance constitutionnelle explicite du droit à l'identité des peuples maya, xinca et garifuna ; la réforme constitutionnelle visant à déclarer la nation «unité nationale multiethnique, multiculturelle et multilingue» ; l'inscription de la discrimination au titre des délits, et l'inscription de l'agression sexuelle contre la femme autochtone au titre de délit grave ; la modification du Code pénal en fonction des normes de la Convention internationale pour l'élimination de toute forme de discrimination raciale» ; la réforme constitutionnelle visant à faire reconnaître, respecter, promouvoir et officialiser les langues autochtones ; la réforme du Code municipal permettant aux communautés autochtones, dans le cadre de l'autonomie municipale, de gérer leurs affaires selon leurs us et coutumes et de s'assurer une représentation au plan local, régional et national.

75 Soutien institutionnel signifie : créer un Comité de défense de la femme autochtone, et des instances publiques interethniques décisionnelles en matière de planification et de réalisation de projets culturels ; renforcer l'Académie des langues mayas ainsi que les mécanismes et les programmes d'éducation bilingue ; promouvoir l'Université maya ; renforcer les formes d'organisation communautaire autochtone ; institutionnaliser la représentation autochtone aux niveaux local, régional et national et renforcer la sécurité juridique (ministères, études populaires, tribunaux).

76 Par exemple : diffusion des droits des autochtones, promotion de la culture et de la valeur culturelle des costumes mayas, promotion de l'usage et valorisation de toutes les langues, promotion de la formation de juges bilingues et d'interprètes judiciaires, promotion des connaissances scientifiques et techniques, mise en œuvre d'une réforme de l'éducation, officialisation des langues autochtones en tenant compte de critères linguistiques et territoriaux, régionalisation administrative des services éducatifs, sanitaires et culturels et, entre autre, reconnaissance et garantie du droit des communautés autochtones d'utiliser, de gérer et de conserver les ressources naturelles se trouvant sur leurs terres.

en vigueur. C'est la raison pour laquelle la MINUGUA, voulant appuyer la mise en œuvre de l'accord, a adopté un programme en six volets : diffusion ; préparation d'un projet visant à familiariser les organes de l'administration de la justice au droit coutumier autochtone ; aide à l'établissement de mécanismes de coordination pour la mise en œuvre des réformes prévues à l'accord ; aide à la recherche sur la capacité de négociation des autochtones ; renforcement de cette capacité ; recommandations de réformes éducatives dans les établissements d'enseignement.

La MINUGUA songe aussi à deux projets pilotes touchant l'administration de la justice. Le premier, intitulé «Administration de la justice et pluralisme culturel local» et coordonné depuis Quetzaltenango, permettra de créer un réseau d'interprètes des langues autochtones, en coordination avec des instituts nationaux. On donnera aux interprètes une formation qui touchera divers thèmes : application du Code de procédure pénale, cosmologie maya, culture et valeurs mayas. Le deuxième projet, intitulé «Aide juridique dans le Triangle Ixil», offrira des services juridiques aux individus et organismes autochtones œuvrant dans le domaine des droits de la personne, pour les aider à résoudre des problèmes d'ordre pénal, civil, agraire, familial ou des problèmes concernant les droits du travail.[77]

Mais, plus que les réalisations de la MINUGUA, c'est la volonté politique du gouvernement et des organisations autochtones de coordonner l'application de l'Accord qui en déterminera véritablement le succès. Un premier défi : assurer les conditions nécessaires à la stabilité politique de la COPMAGUA et la préparer à devenir un instrument technique et opérationnel capable de formuler des propositions pertinentes. La COPMAGUA devra aussi pouvoir mobiliser sa base et exercer des pressions, au cas où le gouvernement élu en janvier 1996 montrerait peu de volonté politique ou s'il était tenté de les manipuler.[78]

Le secteur privé et le processus de paix

Malheureusement, le processus de paix s'est enrayé de nouveau sur «les aspects socio-économiques et la situation agraire» ; rien n'a encore été signé. Cette question, plus celle du «renforcement de la société civile et du rôle de l'armée dans une société démocratique» ainsi que l'Accord sur les peuples autochtones sont les trois grands axes susceptibles d'entraîner des changements au sein des secteurs sociaux qui ont été historiquement les plus intransigeants : l'armée et le secteur privé organisé, c'est-à-dire les grands entrepreneurs.[79]

Au Guatemala, les dictatures systématiques n'ont pas permis l'intégration réelle et organique du secteur privé à l'État. Cette situation a des causes qui remontent, loin en arrière, à l'établissement du modèle économique et politique, fondé dès le début sur l'ethnocentrisme ladino et la surexploitation. L'évolution du secteur privé est marquée par la concurrence cyclique que ses membres (agro-exportateurs traditionnels et non traditionnels, importateurs, commerçants, industriels, banquiers, moyens propriétaires) se sont livrée ainsi que par sa faiblesse et sa dépendance générale vis-à-vis des investisseurs étrangers.

Les grands et moyens entrepreneurs organisés ne constituent pas une force homogène. L'étude de leur rôle politique dans l'histoire révèle qu'ils n'ont pas cherché à influer véritablement sur la destinée politique du pays et que, par conséquent, ils ne se sont pas situés comme acteurs et partenaires actifs dans la construction d'un État de droit. Dans son étude intitulée «Entrepreneurs

77 MINUGUA, Rapport n° 5, Guatemala, septembre 1995.

78 En juillet 1995, COPMAGUA s'est réorganisée une première fois au moment de son retrait de l'Assemblée du peuple maya et de l'arrivée de deux autres organismes : l'Union du peuple maya du Guatemala et le Conseil maya Tukum Umam.

79 Au sujet du rôle de l'armée en général, lire la première partie de cette étude.

et transition politique au Guatemala», Marcy Mersky soutient que la principale motivation de ce secteur «tourne toujours autour de ses intérêts économiques immédiats et du maintien de son pouvoir traditionnel.»[80]

À titre d'illustration, rappelons qu'à trois reprises le secteur privé a réagi de manière viscérale : a) contre l'effort de l'assemblée constituante de 1984 pour définir la fonction sociale de la propriété privée et l'insérer à l'article 39 de la nouvelle constitution ; b) contre les réformes fiscales proposées en 1987, 1994 et 1995 ; et c) contre les propositions faites par l'URNG et par le gouvernement lors des négociations sur la situation socio-économique et agraire.

En 1984, quand l'Assemblée constituante a tenté, avec l'article 39, de définir la fonction sociale de la propriété privée, des organismes du secteur privé tels que le Centre de recherche économique national (CIEN), la Chambre de commerce, la Chambre de l'industrie, l'Association des producteurs de café de l'Est, l'Association des éleveurs du Sud-Ouest et l'Union nationale agricole (UNAGRO) ont poussé les hauts cris, parlant de «menace de guerre civile», d'«interventionnisme» et de «violation des droits de la personne».[81] L'article 39 a finalement été modifié sous la pression des entrepreneurs, et ces organismes ont disparu de la scène politique.

La lutte contre les réformes fiscales a été dirigée par le CACIF. Dans les trois cas — le premier sous la présidence de Vinicio Cerezo en 1987, les deux autres sous celle de Ramiro de León Carpio en 1994 et 1995 — il s'agissait de réformes timides ne modifiant en rien le caractère rétrograde de la structure fiscale guatémaltèque.[82] En 1987, le CACIF a utilisé trois slogans pour sa campagne publicitaire : "Le gouvernement dit oui... la population dit non !", "Gouvernement riche, population pauvre", et "L'avenir des Guatémaltèques passe par la relance de l'économie, pas par la récession fiscale." L'opposition du CACIF a même pris la forme de grèves patronales.[83]

L'adoption des réformes fiscales présentée au Congrès en juin 1994 par le ministre des Finances a été retardée jusqu'en novembre seulement, à cause des fortes pressions exercées sur les députés par le CACIF. Mais au premier trimestre de 1995, tentant cette fois de régler son différend par la voie juridique, le CACIF a déposé à la Cour constitutionnelle un recours en inconstitutionnalité contre diverses mesures fiscales adoptées le mois précédent. Le jugement de la Cour lui a été favorable. La tension a été si grande entre l'exécutif et les entrepreneurs qu'elle a fait craindre un coup d'État. La rumeur s'est amplifiée quand le président De León Carpio, en visite au Salvador, est rentré précipitamment pour demander au général Efraín Rios Montt, alors président du Congrès, de l'accompagner à la Cour constitutionnelle pour appuyer la position de l'exécutif.

Dès que le gouvernement et l'URNG ont commencé à discuter de la situation socio-économique et agricole, les organismes privés représentant le milieu agricole ont repris d'assaut la scène politique. Si la signature de l'Accord sur les aspects socio-économiques et la situation agraire a été retardée, c'est entre autres choses à cause des pressions exercées sur l'armée et le gouvernement

80 Marcy Mersky, «Empresarios y Transición Política en Guatemala», manuscrit inédit d'un projet intitulé Modalités des processus de démocratisation en Amérique centrale, CSUCA, novembre 1988.

81 Mersky, p. 11 à 13. L'auteure rappelle que la Chambre de l'industrie a manipulé l'opinion publique en affirmant, par exemple, que «La propriété privé ne se réfère pas uniquement au grand capital. Votre lot de terre, votre maison, votre automobile et tous vos biens sont également propriété privée.

82 À trois reprises, le gouvernement a voulu augmenter l'impôt sur le revenu ; dans les trois cas il a dû réduire de beaucoup l'augmentation prévue ou simplement l'annuler. Les réformes ont augmenté ou réduit les impôts, sans que jamais le poids des impôts indirects qui pèse sur la population à revenu fixe ne soit modifié de manière substantielle. Pendant les débats sur la fiscalité, l'État a amélioré un peu les mécanismes de perception fiscale, afin de mieux contrôler l'évasion fiscale. Selon le ministère des Finances, l'évasion fiscale encourt une perte de 40 % de la TVA et de 50 % de l'impôt sur le revenu. En Amérique centrale, c'est le Guatemala qui a la charge fiscale la plus faible. Les revenus fiscaux n'y dépassent pas 9 % du PIB, alors qu'en Amérique latine ce rapport se situe à 19,6 %.

83 Marcy Mersky, Ibid. p. 15.

par ces organismes, qui voulaient que l'on tienne compte de leurs intérêts et de leurs positions. Le CACIF aussi s'est opposé, quoique de manière plus nuancée, à certaines façons dont les parties *présentaient les choses sur cette question.*

Le 9 juin, Marco Augusto García Noriega, entrepreneur du CACIF, a pris position sur la proposition de l'ONU, déclarant qu'elle avait été «élaborée sur des bases non fondées, que son application jetterait le pays dans une crise insurmontable... faisant reculer le pays vers l'économie centralisée».[84] Les entrepreneurs de la Chambre agricole et du Conseil national agricole (le CNA, qui regroupe les militaires grands propriétaires terriens, était considéré comme un organisme fantôme par Ramiro de León Carpio) ont lancé une campagne internationale dénonçant la taxe de guerre, exigée par l'URNG, comme violant le droit humanitaire international.[85] Leur but était double : obtenir un appui contre l'imposition de taxes de guerre par l'URNG, et se mettre en position de force pour obliger l'ONU et les parties aux négociations à les consulter sur toute question majeure telle le régime de possession et de propriété de la terre, le rôle de l'État dans l'économie ou la réforme fiscale et constitutionnelle, réclamée par l'URNG et visant à attribuer une fonction sociale à la propriété privée.

Le CNA en est même venu à accuser Hector Rosada, le président de la Commission de paix du gouvernement (COPAZ), de huit délits, dont celui d'avoir «négocié avec des organisations illégales». Le président de la Chambre agricole, Humberto Preti, est ensuite accouru à la défense du CNA, conspuant sévèrement le gouvernement le 22 octobre pour ne pas avoir «consulté les grands propriétaires terriens comme il l'avait fait avec les secteurs autochtones... et comme il le ferait avec l'armée au moment de négocier le renforcement du pouvoir civil et la fonction de l'armée dans une société démocratique».[86] De son côté, le CACIF, par la voix d'Enrique Neutze s'adressant aux représentants de l'ONU, Gilberto Schlitter et Jean Arnault, avait déjà dénoncé durant la première semaine d'octobre le fait que la taxe de guerre imposée par l'URNG avait coûté près de 47 millions $ US.

Un secteur plus moderne des milieux d'affaires, représenté par le quotidien Siglo XXI, a vu sa position défendue dans un éditorial :

> «La proposition officielle reflétée dans le document de l'ONU révèle la confusion régnant chez les autorités. De manière générale, les stratégies proposées par le gouvernement ne sont pas concrètes et encore moins réalistes. Mieux vaut donc discuter directement de la proposition de l'URNG. Contrairement à la proposition ambiguë du gouvernement, elle a au moins le mérite d'être cohérente avec la vision défendue par l'URNG concernant les problèmes du pays.»[87]

Rappelons que, de toutes les organisations qui ont accepté de discuter avec l'URNG à la suite de la signature de l'Accord d'Oslo, seul le CACIF ne s'est pas joint à l'ASC.88 Il en a ainsi nié la légitimité et a refusé de s'associer à un lieu de débat où il ne pourrait assurer son hégémonie. À travers le CACIF, les grands entrepreneurs du Guatemala ont préféré garder leur position de force, maintenir leur distance par rapport à la dynamique de négociation et obliger les autres à les considérer comme des interlocuteurs détenant un pouvoir parallèle.

---

84 Inforpress n° 1131.

85 Le contexte dans lequel se sont déroulées les négociations sur cette question est triple : les organisations des entrepreneurs agricoles se plaignaient que la MINUGUA ne condamnât pas les occupations de fincas par les paysans (une fonction hors de son mandat) ; le secteur privé, l'Église, le Bureau du Protecteur des droits de la personne et la MINUGUA condamnaient l'impôt de guerre que l'URNG contraint les propriétaire de fincas à payer ; dans une lettre pastorale sur la paix, la Conférence épiscopale abordait le problème de l'injuste distribution des terres.

86 Prensa Libre, 22 octobre 1995.

87 Éditorial intitulé «El Gobierno debe precisar su posición con la URNG», Siglo XXI, 12 juin 1995.

88 Lire les Documents de base sur le processus de paix, FUNDAPAZD, Guatemala, juillet 1994.

Même si les grands entrepreneurs refusent de s'intégrer pleinement à la dynamique de démocratisation et s'ils ont tendance à tirer parti des luttes conjoncturelles pour défendre leurs positions de force, des différences sont quand même apparues dans leurs visions de la société depuis le début de la transition politique en 1985, différences qui se sont maintenues jusqu'à présent. Un mouvement se dessine, certains entrepreneurs étant disposés à prendre part directement à la gestion de la chose publique et à influer sur les décisions qui concernent la démocratisation et la modernisation de l'État.

Dans l'ensemble du secteur des entreprises, distingue Marcy Mersky, il y a une "vieille garde" et la "nouvelle droite modernisante".[89] La première a tendance à être «autoritaire dans sa façon d'agir, rigide dans sa pensée, anticommuniste à outrance et habituée à ce que son pouvoir ne soit jamais contesté (...) La deuxième, plus souple et plus engagée dans la modernisation politique, cherche non seulement à diriger le secteur, mais aussi à étendre son hégémonie à l'ensemble de la société, principalement par le biais de mécanismes consensuels.»[90]

De manière générale, la première se reconnaît dans les positions des organismes d'agriculteurs, de producteurs de café ou d'éleveurs, lesquels regroupent la plupart des grands propriétaires. La deuxième se reconnaît davantage dans les directives du CACIF, dans les personnalités et groupes liés aux chaînes productives, financières ou commerciales qui s'occupent d'exportation non traditionnelle ainsi que dans la nouvelle génération d'entrepreneurs spécialisés dans les techniques de gestion.[91] Le CACIF est donc le mieux placé pour susciter des consensus entre vieille garde et nouvelle droite modernisante.

Or, cette dernière tendance s'avère justement la plus intéressée à rallier un pouvoir consensuel visant à influer directement sur les grandes politiques de l'État et qui résistera le moins aux réformes minimales qu'il faut amorcer pour faire reculer la pauvreté, sans toutefois que cela n'implique de transformation profonde de la structure socio-économique exclusive. Cette disposition fissure déjà l'ancien comportement des gens d'affaires, caractérisé par une fermeture presque totale à tout dialogue, discussion ou négociation et par un manque de vision à long terme pour le pays. Elle met à la disposition de l'administration publique des gestionnaires et des cadres d'entreprises qui œuvreront avec joie à la décentralisation des institutions publiques et qui en assureront l'efficacité, l'efficience et la transparence. Finalement, elle permet aux citoyens et aux citoyennes de découvrir, de façon publique et ouverte, la manière de penser des gens d'affaires. Dans les cas de dissension, le risque que les affrontements se radicalisent sera réduit d'autant.

En décembre 1994, la Commission de paix du CACIF a publié «Guatemala : réflexions sur le passé, considérations sur le présent et recommandations pour l'avenir». Dans ce document, le CACIF présente une stratégie générale de développement ainsi que des suggestions «susceptibles de mener à une véritable réorganisation nationale». À son avis, il n'y a pas, dans la société guatémaltèque, d'objectifs capables d'orienter les politiques vers la création d'une nation. La stratégie du CACIF passe tout d'abord par la réorganisation des trois organes d'État. Il s'agit de simplifier les fonctions attribuées aux institutions et d'abolir les lois désuètes restreignant la liberté individuelle. Le CACIF ne dit rien sur la participation politique des citoyens, il n'analyse pas le phénomène de la militarisation ni ne précise sa position sur la nécessité ou non de faire concorder l'administration de la justice à la réalité multiethnique de la société.

89 Marcy Mersky, ibid.

90 Marcy Mersky, ibid. p. 35.

91 Pour une description plus détaillée et une meilleure compréhension des organisations du secteur privé, lire «Los Empresarios como actores sociales frente a la modernización del Estado y la sociedad guatemalteca», de Luis Everardo Estrada Vásquez et al., Direction générale de la recherche, USAC, 1994, ainsi que «El sector privado organizado en Guatemala» (inédit), de Rachel Garst.

Le CACIF insiste simplement sur les changements économiques et politiques susceptibles d'amener l'État à «ne pas se mêler» des affaires qui sont hors de sa compétence, telles la téléphonie et l'électricité. Les deux principaux obstacles au développement, à son avis, sont la taille de l'appareil d'État et son inefficacité. Idéalement, croit le CACIF, le pouvoir exécutif ne devrait pas intervenir dans la planification, l'exécution et la supervision des œuvres sociales : seule l'entreprise privée devrait s'en charger.

Le CACIF propose un ordre du jour pour un débat national et il soumet des mesures politiques à la discussion, en suggérant que soient reconnues au départ trois notions : le système démocratique, l'État de droit et l'économie sociale de marché. Ce dernier concept exprime mieux que tout autre sa vision sociale. L'économie sociale de marché, c'est «la production et l'échange de biens et de services sous le mode de la libre concurrence, en vue de répondre aux besoin des consommateurs avec la meilleure qualité et au meilleur prix possible.»[92] La liberté des prix est l'un des fondements de la vision socio-économique du CACIF.

Ce concept diffère beaucoup des propositions que l'ASC a faites dans un contexte de paix ; il diffère aussi du projet de nation que l'URNG a publié[93] et du discours politique de la nouvelle gauche démocratique siégeant au parlement depuis les élections de novembre 1995. L'essentiel, toutefois, ne réside pas dans ce différend, mais dans les moyens nouveaux permettant de le régler : il incombe en effet à ces trois acteurs de s'ouvrir à une autre façon de considérer le secteur privé guatémaltèque et à dialoguer avec lui sur la base de propositions.

Plus que tout autre, c'est le processus de paix qui a permis le dialogue entre des secteurs qui s'accrochaient auparavant à des positions politiques et idéologiques irréconciliables. Grâce à des personnalités telles qu'Antonio Arenales Forno, membre de la COPAZ, Luis Reyes Mayén et Peter Lamport, deux membres de la Commission de paix du CACIF, la communication s'est établie entre l'ASC et le secteur privé. Elle manque néanmoins de cohésion dans la mesure où les deux secteurs n'ont pas encore défini d'ordre du jour commun et permanent et qu'ils n'ont pas encore envisagé sérieusement d'élargir leur scénario respectif d'action politique.

Par ailleurs, la communication entre chacun des deux secteurs et l'État est loin d'être facile. Comme le souligne avec justesse le CACIF : le Guatemala souffre entre autres choses de l'absence, entre les secteurs, de tout mécanisme visant à définir un projet national. Ainsi, les changements démocratiques visés par les accords avanceraient peut-être d'un pas si le CACIF présentait son projet national dans le cadre de la mise en œuvre de ces accords et s'il dialoguait ouvertement avec les secteurs de l'ASC et les autres secteurs non gouvernementaux, dont la plupart conservent une image négative du secteur privé. Cette image négative s'explique d'ailleurs par les écarts considérables dans la concentration des biens et des revenus.

LA CONTRIBUTION DE L'ASSEMBLÉE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

En signant l'Accord-cadre le 10 janvier 1994, les parties convenaient de promouvoir la création d'une assemblée regroupant «les secteurs non gouvernementaux de la société à condition que leur légalité, leur légitimité et leur représentativité soient reconnues.» Conformément à l'accord, l'assemblée, qui a vite pris le nom d'Assemblée de la société civile (ASC), vise à discuter des

92 CACIF, «Guatemala : Reflexiones del Pasado, Consideraciones del Presente y Recomendaciones del Futuro», Guatemala, décembre 1994.

93 Lire «CACIF Rechaza Documento de la ONU», Siglo XXI, 10 juin 1995, p. 6.

94 De manière plus spécifique, l'accord prévoit que l'ASC discutera «les points II à VII de l'ordre du jour général de l'Accord de Mexico», sauf le thème «Démocratisation et droits de la personne». L'idée d'exclure ce thème du mandat de l'ASC était de ne pas compliquer encore davantage un point de discussion sur lequel les négociations précédentes avaient achoppé.

thématiques, à préparer des documents consensuels et à les transmettre aux parties.[94] Ces recommandations sont non obligatoires, elles visent principalement à «faciliter la compréhension entre les parties».

Pour éviter de se retrouver dans la situation intenable de discussions sans fin entre des secteurs trop nombreux, les parties ont inscrit une clause, dans l'accord, empêchant que l'ASC ne retarde les négociations : «Les discussions de l'Assemblée se dérouleront selon un calendrier qui respecte l'échéancier prévu dans le cadre des négociations ; l'ASC ne pourra pas retarder les négociations bilatérales.» À l'étape finale prévue dans l'Accord, l'ASC prend connaissance des accords conclus par les parties et les avalise, avant de «leur conférer un caractère d'engagement national, ce qui en faciliterait la mise en œuvre.»[95]

L'intégration des secteurs de la société civile a souffert quelque lenteur, pour diverses raisons. En premier lieu, les leaders des secteurs intéressés ont voulu comprendre quelle portée aurait le fait que leur apport ne lierait pas les parties aux négociations. Cette limite soulevait des doutes chez un grand nombre, y compris à la Conférence épiscopale du Guatemala (CEG) qui devait nommer un représentant pour convoquer et diriger l'ASC. Au début, la CEG a cru que les parties demandaient simplement à Mgr Quezada Toruño d'être un messager. Témoin de l'écart important séparant les visions des deux parties concernant le processus de paix et des difficultés encourues par leur confrontation, la CEG était sceptique quant à la volonté politique des deux parties.

> ... pour la Commission nationale de la paix, le nœud des négociations réside dans la fin du conflit armé, tandis que pour l'URNG il réside dans l'élimination des causes sociales qui ont donné naissance à ce conflit. Tant que prévaudra cette conception double de la paix, la fonction de l'ASC et — par conséquent — celle de son président seront mal définies, et leur efficacité restera extrêmement réduite, pour ne pas dire nulle.[96]

La CEG a donc décidé de ne pas constituer l'ASC, tant qu'on ne parviendrait pas à un accord sur les droits de la personne et que ne seraient pas fixés le processus de vérification internationale immédiate ainsi que le calendrier d'exécution.

À la fin de mars, une fois signé l'Accord global sur les droits de la personne, la CEG a demandé à Mgr Quezada Toruño de présider l'ASC, la nouvelle instance intersectorielle, pour une période de cinq mois. Depuis son entrée en fonction, Mgr Quezada Toruño n'a cessé de répéter que l'ASC aurait «un poids moral très important à la table des négociations.»[97] Les secteurs populaires, jusque-là réticents à participer à l'ASC, ont été stimulés par l'arrivée de Mgr Toruño. Selon Byron Morales, de l'UNSITRAGUA :

> Nous sommes arrivés à la conclusion que tout ce qui résultera des discussions à l'ASC sera déterminé par deux choses, que les parties y soient liées ou non : l'importance du consensus et l'importance de la lutte... Si les parties étaient liées, nous n'aurions de toute façon aucune garantie que le point de vue des secteurs se concrétiserait dans les accords, une fois rendu à la table des négociations. C'est donc la lutte de nos organisations qui va déterminer l'effet réel de nos apports.[98]

---

95 Les propositions ne pouvant lier les parties, leur cautionnement ou le non-cautionnement ne peut donc pas non plus lier les parties : «...si, pour une raison ou pour une autre, un accord bilatéral n'est pas cautionné, cet accord restera en vigueur.»

96 Lire le communiqué de la Conférence épiscopale du Guatemala sur la reprise du dialogue pour la paix entre le gouvernement et l'URNG, Guatemala de Asunción, 2 février 1994, dans Verdad y Vida, revue trimestrielle du Bureau des droits de la personne de l'archevêché de Guatemala, janvier-mars, Année 1, n°1.

97 Entrevue avec Rodolfo Quezada Toruño, Crónica, 22 avril 1994.

98 Entrevue avec Byron Morales, 14 mai 1994.

Pour sa part, l'URNG a déclaré que la mise sur pied de l'ASC «constituait un pas important et le début d'une nouvelle étape dans les négociations, [que les travaux de l'ASC] devaient être pris en compte et valorisés par les parties au moment de formuler leurs conclusions et leurs accords. C'est là une obligation morale et politique. La position de l'URNG sur ce point est définitive.»[99]

Quand la CEG et d'autres secteurs ont décidé de se joindre à l'ASC, on s'est interrogé sur les critères de l'admissibilité à l'ASC. La clause prévoyant la participation de «tout secteur non gouvernemental de la société, à condition que sa légalité, sa légitimité et sa représentativité soient reconnues» n'était pas remise en question. On s'interrogeait plutôt sur les nombreuses demandes d'adhésion provenant, entre autres, de patrouilles d'autodéfense civile déguisées en organisations communautaires.[100] Ce débat a retardé de quelques jours la constitution de l'ASC, qui a finalement eu lieu le 17 mai 1994.

L'ASC a finalement été composée de dix représentants (cinq titulaires et cinq suppléants) de onze secteurs, les cinq premiers secteurs apparaissant sur la liste ayant participé aux réunions tenues à la suite de l'Accord d'Oslo : 1) les partis politiques (El Escorial) ; 2) le CACIF (Ottawa) ; 3) le secteur des religieux et des religieuses (Quito) ; 4) le secteur syndical et populaire (Metepec) ; 5) les universitaires, les coopératives, les entrepreneurs, les habitants des quartiers pauvres et les professionnels (Atlixco) ; 6) les organisations du peuple maya ; 7) les organisations de femmes ; 8) les journalistes ; 9) les organisations non gouvernementales ; 10) les centres de recherche ; et 11) les centres de services juridiques et de promotion des droits de la personne. Le président de l'ASC a pu compter sur l'aide d'un secrétaire général (Mario Rolando Cabrera) et d'un comité organisateur composé des instances et des secteurs présents à Oslo auxquels s'est ajouté le secteur maya. Chaque secteur s'est ensuite réuni afin d'élire ses représentants.

Comme on l'a dit, seul le CACIF ne s'est jamais joint à l'ASC. Selon Luis Reyes Mayen, président de la Chambre agricole, le CACIF a refusé en raison des «déficiences graves» dans la structure de l'ASC, dans sa méthode et ses mécanismes de fonctionnement. Parmi les arguments invoqués par le CACIF pour justifier son refus figurent l'absence de personnalité juridique de certaines organisations, la faible représentativité d'autres, et le sentiment que cela «en fait de simples caisses de résonance des idées de l'URNG à l'intérieur de l'ASC».[101] Le plus inquiétant, au dire de Reyes Mayen, c'est que :

> même si les décisions de l'ASC ne lient pas les parties, celle-ci peut influer de manière déterminante sur l'avenir du processus et par conséquent sur l'avenir du pays. Or, nous ne voulons pas être coresponsables d'une influence qui s'avérerait négative. Nous préférons céder l'espace, au lieu de gagner un terrain susceptible de déboucher sur des solutions compromettantes pour l'avenir du Guatemala.[102]

Cette position n'a pas empêché l'ASC de rencontrer la Commission de paix du CACIF — grâce aux bons offices de l'ambassadrice des États-Unis, Marilyn McAfee — dans le but d'examiner la possibilité que le CACIF se joigne à l'ASC. La rencontre n'a cependant débouché sur rien de concret.[103]

---

99 Communiqué de l'URNG, 26 avril 1994.

100 Carmen Aida Ibarra, «Quezada solicita al Gobierno-URNG clarificar integración de la ASC», Siglo Veintiuno, 3 mai 1994.

101 Entrevue avec Reyes Mayén publiée dans Siglo Veintiuno, 26 mai 1994.

102 Ibid.

103 D'après Richard Nuccio, fonctionnaire du Département d'État des États-Unis, Mgr Toruño a fait une erreur en n'informant pas officiellement le CACIF de sa participation à l'Assemblée. En fait, le CACIF l'a appris par les journaux. Entrevue avec Richard Nuccio, Washington, DC, 20 janvier 1995.

Au plan de la méthode et conformément au calendrier de négociation, l'ASC devait préparer à chaque mois un document consensuel sur la thématique abordée. À cette fin, chaque organisation préparait un document qui serait discuté dans son secteur. Chaque secteur remettait ensuite le fruit de son consensus à une commission de rédaction, qui rédigeait une version préliminaire remise à l'ensemble des représentants à l'ASC aux fins de discussion. Toute organisation non membre de l'ASC pouvait envoyer ses documents directement au secrétaire général de l'ASC. Des groupes d'appui, et même des individus non titulaires ni suppléants, ont également pris part à la rédaction des documents préparés pour une organisation ou un secteur.

Dans chaque secteur, la participation de la base ou des membres a varié énormément d'une organisation à une autre. Comme dans la plupart des organisations la structure est assez verticale et compte peu de dirigeants, que ses fonctions reposent essentiellement sur les épaules des leaders, que la capacité de communication interne est limitée et que les documents devaient être préparés rapidement, les travaux de l'ASC «se sont déroulés [à toute fin pratique] à la capitale[104] (...) et de manière très fermée entre quatre murs».[105]

Une analyse après coup révèle une autre déficience de l'ASC : l'impossibilité d'étendre la mécanique de discussion à la grandeur du pays et de lancer ainsi un véritable débat sur le processus de paix. Cette déficience s'explique par le peu de ressources et de moyens de diffusion dont disposait l'ASC et par l'obligation, exigée par Jean Arnault, de ne pas envoyer ses documents avant que les parties n'abordent la thématique prévue.[106]

Des difficultés ont également ponctué le déroulement du débat et la rédaction des documents consensuels. Selon des participants, «les préjugés, les craintes et la méfiance de certains groupes affleuraient sans arrêt», et on retardait la rédaction pour «ne pas heurter les sensibilités ou contredire l'opinion d'un individu.»[107] Un autre participant a critiqué l'ASC pour son incapacité à dépasser les visions sectorielles, le secteur syndical et populaire ayant en partie assuré son hégémonie sur l'ASC. Les différents secteurs prenaient position de la manière suivante :

> «Quand le secteur syndical et populaire s'opposait à une question, le secteur maya se levait immédiatement pour l'appuyer. Les femmes se levaient ensuite pour appuyer les deux autres. Mais en fait quelle était l'idée sous-jacente ? Les secteurs maya et Femmes appuyaient le secteur syndical et populaire dans l'espoir d'être ensuite appuyés par ce dernier. À la longue, les positions résultant de cette dynamique n'ont pas permis de réaliser ou de raffermir les consensus.»[108]

Malgré ces critiques internes à l'ASC, tous ceux et celles qui y ont participé reconnaissent l'importance et la valeur politiques de l'expérience. En dépit des nombreuses difficultés, les gens ont appris à négocier et à préparer des propositions, reléguant ainsi aux oubliettes les dénonciations radicales traditionnelles, propres aux décennies de grande répression politique. Comme l'a résumé un membre du secteur syndical et populaire, l'expérience «doit être mesurée non pas en fonction du contenu des documents consensuels produits par l'ASC, mais en fonction des bases qu'elle a établies, qui ouvrent la voie au remembrement de la société civile.»[109]

---

104 Entrevue avec Nineth Montenegro, 15 décembre 1994.

105 Entrevue avec Byron Morales, 9 décembre 1994.

106 L'URNG aussi a reconnu les limites de l'ASC quand elle a parlé de la nécessité d'expliquer sa stratégie de négociation à ses bases et à la population : «...ce niveau de consultation est plus complexe que ce qu'il est possible d'atteindre dans le cadre de l'ASC.» Mémo du CG de l'URNG, 12 juillet 1994.

107 Carmen de León Escribano, citée par Félix Colindres, «Civiles en Campaña», Crónica, 9 septembre 1994.

108 Entrevue avec Mario Rolando Cabrera, 9 novembre 1994.

109 Entrevue avec Byron Morales, 9 décembre 1994.

Un autre participant du même secteur a expliqué que «cela nous a aidés à prendre conscience de notre responsabilité de contribuer au processus de paix».[110] L'effort visant à mettre en rapport les secteurs a été apprécié par les journalistes. Selon l'un d'eux, «l'ASC prouve bien l'éveil de la société ; il illustre la prise de parole à laquelle on assiste chez ceux et celles qui étaient à l'écart des débats sur les grands problèmes du pays.»[111] Le seul fait de s'asseoir pour débattre des problèmes du pays — et de parvenir à des consensus — a constitué pour beaucoup de secteurs un progrès considérable.

Des pays amis ont toutefois été un peu déçus des résultats de l'ASC. Selon un fonctionnaire des États-Unis, on s'attendait à ce qu'elle aille plus loin sur la question de la paix. Cela ne s'est pas réalisé. Il admet cependant qu'à cet égard le gouvernement tient une grande part de responsabilité. Cherchant à faire avancer le consensus entre les parties, l'ASC a davantage formulé des programmes que des propositions concrètes ; or, la tournure de ses positions a été appuyée par une seule des deux parties : l'URNG.[112] Mis à part ce commentaire et face à la précarité des forces nationales chargées de la surveillance de l'application des Accords, la communauté internationale a admis que l'ASC se trouvera peut-être au centre des processus menant aux dynamiques qui doivent jouer pour établir la paix.

Le gouvernement — en particulier Hector Rosada et les officiers hauts gradés — n'a pas été irréprochable envers l'ASC, tendant à nier sa légitimité, à la sous-estimer et à juger ses positions «trop proches» de celles de l'URNG.[113] Quand l'ASC a proposé en décembre 1994 de choisir un civil comme ministre de la Défense, Mario Enriquez, alors détenteur de ce portefeuille, a qualifié sa position de «proche» de l'URNG. Ce type de commentaire est réapparu lors des discussions sur la thématique autochtone et plus tard quand l'URNG a proposé d'adopter les documents consensuels, en guise de documents finals de la table bilatérale. Mgr Quezada Toruño a dû prendre la défense de l'ASC, contre ces allégations.[114] Loin d'être proches des positions de l'URNG, a-t-il commenté, les exposés de l'ASC ressemblent bien davantage aux résultats de l'enquête que le Bureau du Protecteur des droits de la personne (alors dirigé par Ramiro de León Carpio) a menée à la grandeur du pays et que l'on a appelée «consultation nationale». Cette enquête avait rejoint 10 000 personnes associées aux secteurs qui se sont ensuite joints à l'ASC.

Le premier mandat de Mgr Toruño était d'une durée de cinq mois. Les négociations retardant, Mgr Toruño a demandé une prolongation mais, devant l'impasse à laquelle elles ont abouti en décembre et janvier, la Conférence des évêques a retiré son représentant le 31 janvier 1995. Dans leur communiqué, les évêques ont loué Mgr Toruño pour le travail accompli, précisant toutefois qu'il «ne peut se prêter au jeu politique qui caractérise l'impasse prolongée dans laquelle se trouvent en ce moment les négociations.»[115] Selon les journaux, Mgr Toruño a été fâché de voir l'URNG manœuvrer pour s'approprier les propositions de l'ASC.[116] De plus, selon les sources diplomatiques approchées par la Crónica, «des secteurs commençaient à utiliser le nom de l'ASC dans les démarches qu'elles effectuaient auprès d'organismes internationaux en vue d'obtenir du financement pour des projets politiques».

110 Entrevue avec Amilcar Méndez, CERJ, 22 juin 1994.

111 Gustavo Berganza J., «La voz de la sociedad civil», Crónica, 14 octobre 1994.

112 Entrevue avec Richard Nuccio, conseiller du Secrétaire d'État adjoint pour les Affaires latinoaméricaines, Alexander Watson, Washington, DC, 20 janvier 1995.

113 «Ministro de la Defensa acusa a grupos de la ASC de ser proclives a la URNG», Prensa Libre, 7 décembre 1994.

114 Lire la série d'éditoriaux intitulés «Pido la palabra» parus dans Prensa Libre en décembre 1994... (Réflexions sur les documents de l'ASC).

115 Cité dans «Retiran a Quezada de la ASC», La República, 1er février 1995.

116 Carlos Morales Monzón, «La sociedad civil pierde espacio», Crónica, 10 février 1995

Rien, dans l'Accord-cadre, ne prévoyait que l'ASC fonctionne sans président. Lui seul avait le pouvoir de la convoquer.[117] Le départ de Mgr Toruño a porté un dur coup à l'ASC qui jusque-là avait respecté son échéancier. Dans les mois qui ont suivi, un flottement s'est installé puis a pris de l'ampleur avec le retrait des organisations ou l'espacement de leur présence, tandis que le comité organisateur poursuivait la discussion interne sur l'avenir du processus. Quel nouveau rôle l'ASC devait-elle se donner : devenir l'alter ego du Congrès en présentant des exigences et en exerçant des pressions... mettre sur pied de nouvelles organisations politiques et se présenter aux élections... proposer que les accords soient entérinés par une Assemblée nationale constituante... se transformer en une instance nationale de vérification... s'ouvrir à la participation d'autres secteurs, y compris le CACIF, dans le but de définir un projet national partagé par le plus grand nombre ?[118]

Finalement, surmontant le contrecoup du départ de Mgr Toruño, l'ASC a adopté en avril 1995 un plan de travail en 4 pistes d'action stratégiques : 1) processus de paix (promouvoir le débat, soumettre des propositions, assouplir le processus, mettre fin au secret des négociations, surveiller le respect des droits de la personne) ; 2) mobilisation sociale et participation des citoyens (susciter et renforcer la participation de la société civile, créer un mouvement social) ; 3) débat national et projet de nation (donner aux documents consensuels la forme d'un projet national) ; et 4) organisation interne (améliorer le fonctionnement et l'efficacité de l'ASC). Le comité organisateur est à ce moment devenu l'instance principale de coordination et l'ASC a créé des commissions de travail : stratégie, finances, rapports, presse, éducation et diffusion, rapports internes ainsi que des commissions extraordinaires ou spécifiques.

Mais, dans la pratique, l'ASC n'a pas gagné beaucoup au plan de la cohérence et de l'influence, malgré ses efforts de planification. Cela s'explique entre autres choses par le départ des membres du comité organisateur qui désiraient se présenter aux élections générales de novembre 1995 sous la bannière du Front démocratique Nouveau Guatemala (FDNG), tels Byron Morales, Nineth Montenegro et Rosalina Tuyuc. En fait, entre janvier et septembre, l'ASC a rencontré le commandement général de l'URNG à deux reprises seulement pour discuter des négociations et, une seule fois, Héctor Rosada, le président de la Commission de paix du gouvernement. Sur les thématiques relatives à la situation économique et agricole, elle n'a pratiquement rien produit ni rien diffusé. Les rapports qu'elle devait établir avec les autres secteurs et institutions en vue de mener à bien son plan d'action et ses objectifs (surveillance de l'administration publique, coordination avec la MINUGUA, tractations électorales, diffusion des accords, analyse de sa propre expérience, etc.) ont été tout aussi réduits.

Malgré tout, l'ASC a quand même préparé à l'initiative du secteur des ONG un document électoral visant à influer sur la réunion informelle que le Groupe consultatif a tenue à Paris en juin 1995.[119] Ce fut sans doute sa contribution la plus concrète de l'année, en plus de ses dénonciations très opportunes des problèmes que la population a connus en matière de droits de la personne.

L'ASC a préparé et adopté par voie de consensus un document proposant des moyens pour obtenir et contrôler le financement que la communauté internationale mettra à la disposition du Guatemala pour la mise en œuvre des accords. De plus, une équipe de l'ASC a conçu et réalisé une vaste campagne visant à faire connaître ses propositions au secteur privé ainsi que dans les milieux diplomatiques et gouvernementaux. Une délégation de l'ASC s'est rendue à Washington rencontrer

117 Ce problème a également été souligné par le gouvernement dans une lettre qu'il a adressée au Secrétaire général de l'ONU le 20 février 1995.

118 Entrevues avec : Mario Rolando Cabrera le 9 novembre 1994, avec Nineth Montenegro le 15 décembre 1994 et avec Byron Morales le 9 décembre 1994.

119 Entrevue avec Carmen Rosa de León, septembre 1995.

des représentants officiels, des responsables des institutions financières internationales, des ambassades et des ONG afin d'obtenir des appuis à ses positions. Résultat : dans un discours prononcé à Paris, la délégation des États-Unis a mentionné cinq points spécifiés par l'ASC, y compris l'idée de lier l'aide au respect des recommandations de la MINUGUA, la participation de la société civile à la reconstruction de même que des recommandations incitant les autorités guatémaltèques à rendre la reconstruction viable par l'attribution de ressources suffisantes. À l'issue de la réunion de Paris, Hector Rosada s'est engagé à rencontrer une délégation de l'ASC afin de préparer un document consensuel qui doit être présenté à la réunion officielle du Groupe consultatif en 1996.

LES ÉLECTIONS GÉNÉRALES ET LA PARTICIPATION DE LA GAUCHE

Déjà en 1994, l'expectative et l'appréhension suscitées par l'éventuelle candidature de l'ex-président de facto, le général Efraín Rios Montt, aux élections générales de 1995, étaient palpables. L'intérêt général a encore monté d'un cran aux législatives de cette année, quand les votes en sa faveur l'ont placé bon premier au Congrès dont il est ensuite devenu le président. Par contre, Rios Montt a vu fondre ses aspirations présidentielles en 1995 quand, au milieu d'une lutte politique intense, le Tribunal suprême électoral et le Registre de la citoyenneté ont refusé sa candidature, la constitution interdisant qu'un individu ayant pris le pouvoir à la suite d'un coup d'État soit candidat à la présidence.

Malgré cela, le parti du général — le Front républicain guatémaltèque — a pris la deuxième place aux élections du 12 novembre 1995 avec 22 % des votes exprimés. Comme prévu par les sondages, le Parti d'Avancée nationale (PAN) est arrivé premier avec 36,5 % des voix mais sans la majorité absolue. Il a donc fallu attendre le second tour (le 7 janvier 1996) opposant les deux formations, pour que soit élu le président de la République.

Dix-neuf candidats à la présidence et à la vice-présidence se sont fait la lutte, représentant seize partis et trois alliances politiques. Une telle diversité de candidatures montre que le système des partis, loin de reposer sur une saine concurrence entre des programmes électoraux, ou de faciliter la conclusion d'alliances autour de programmes, favorise plutôt la montée de chefs dominateurs et la manipulation des votes, préservant ainsi la possibilité de faire des compromis et d'accorder des privilèges.

Provenant de l'atomisation de la droite traditionnelle, la plupart des partis en lice se sont éloignés des propositions de réforme structurelle du système politique (MLN, CAN, FRG, UCN, PDP, FUN, PIN, MD, PP, CAMHINA, MPL, PCN, PDG, PREG). Certains, tel le PAN, ont présenté une image plus moderne, liée au projet d'économie sociale de marché mis de l'avant par les grands entrepreneurs. D'autres ont continué à s'éloigner de façon radicale de leur passé de gauche social-démocrate ou social-chrétien (PSD et DC). D'autres encore, issus de la classe moyenne urbaine, ont présenté un discours centriste opposé à la radicalisation politique qui a entraîné le conflit armé (UD, DIA, PLP, AP-5). Conformément à la Loi électorale[120], les quatorze formations qui n'ont pu recueillir 4 % des voix ont perdu leur inscription au registre électoral.

Par ailleurs, des organisations non gouvernementales ont fait de l'éducation civique et surveillé les élections de manière organisée : une première dans l'histoire des élections au Guatemala. La Fondation Rigoberta Menchú, la Fondation Myrna Mack, l'INCIDE et le Service de justice (SERJUS) ont réalisé une campagne d'éducation intensive en vue de promouvoir un vote conscient

120 À partir de 1996, les seuls partis qui étaient toujours légalement inscrits étaient : le PAN, le FRG, le FDNG, la DC, l'UCN, l'UD et le MLN.

et non influencé par la crainte et de faciliter l'organisation politique dans les villages.[121] L'OÉA, qui avait ses propres observateurs internationaux, remettra au gouvernement du Guatemala un rapport dans lequel elle analyse le système de participation politique.

Avant l'élection, le Registre électoral avait fait savoir que l'augmentation des inscriptions (près de 60 000) sur les listes électorales durant le deuxième trimestre de 1995 résultait peut-être des campagnes civiques, de l'invitation de la Conférence épiscopale à aller voter et de l'appel de l'URNG en faveur de la non-abstention. Le taux d'abstention a été élevé (53 %), mais on s'attendait à pire. Il s'expliquerait de deux façons : d'abord, la plupart des citoyens et des citoyennes entretiennent une méfiance profonde envers les institutions politiques et ils ont l'impression qu'il n'existe pas de solution de rechange au gouvernement ; ensuite, l'infrastructure électorale, c'est-à-dire le nombre et l'emplacement des boîtes de scrutin ainsi que les moyens de transport fournis, était très précaire, défectueuse et centralisée.

Malgré les abstentions, on a remarqué au plan communautaire un mouvement d'organisation de meilleure qualité, qui visait l'accès au pouvoir local. En 1995, il y a eu 60 comités civiques de plus qu'aux élections municipales de 1993 (100 comités). Vingt comités civiques autochtones ont été élus, dont trois dans la capitale des départements de Quetzaltenango, Sololá et Quiché. Et au lieu de démissionner, la plupart des comités civiques autochtones qui ont perdu étaient intéressés à se préparer en vue des prochaines élections municipales.[122] Beaucoup des nouveaux comités civiques ont été ralentis dans leur organisation et leur campagne par deux phénomènes.

Le premier est le manque de formation civique ; la population en a besoin pour prendre de l'expérience dans l'organisation politique, la planification administrative municipale, la négociation et l'articulation des alliances, la connaissance des lois afférentes (Constitution, Loi des partis politiques, Code municipal) ainsi que dans la connaissance de ce que sont et ce que font un gouvernement et des institutions publiques.[123]

Le deuxième résulte directement de la perte de contrôle — à peine amorcée et encore très fragile — de l'armée sur les communautés. Dans des localités de l'ouest du pays situées en région d'affrontement, les commandants de zone ont intimidé les gens, disant : «Si vous votez pour le Front (FDNG), vous allez le regretter». À Cunén et à Cobán, situées respectivement dans les départements du Quiché et d'Alta Verapaz, des officiers militaires ont déclaré publiquement que Rigoberta Menchú était «de la guérilla». Le chef de la base militaire San Juan Ermita, dans le département de Chiquimula, a utilisé ce même qualificatif sur la place publique. À la Radio Chortí (Chiquimula), qui a diffusé les émissions éducatives préparées par la Fondation Rigoberta Menchú, le personnel a été intimidé : des soldats se sont présentés aux bureaux pour leur demander leurs papiers et leurs adresses.

Malgré ces deux phénomènes, l'expérience politique et communautaire, qui a revalorisé la participation des civils et leur droit d'influer sur les décisions publiques, compte parmi les aspects les plus positifs de toute la campagne électorale. Autre succès politique de premier plan : la performance du FDNG, parti de gauche, qui s'est classé quatrième aux présidentielles et troisième

121 La Fondation Myrna Mack a diffusé dans les journaux son analyse du contexte électoral et des caractéristiques des partis en lice. Le SERJUS a offert des cours d'éducation civique, formant les comités civiques aux méthodes et aux techniques d'organisation et de propagande politique. L'INCIDE a encouragé la création des comités civiques. La Fondation Rigoberta Menchú a organisé plus de cinquante forums communautaires où les candidats aux élections municipales ont pu aller débattre ; lors des campagnes diffusées dans les radios locales et départementales, elle a informé les gens sur leurs droits civiques, sur la marche à suivre pour s'inscrire et pour voter, expliquant les critères généraux sur lesquels les citoyens et les citoyennes pouvaient fonder en toute conscience leur choix.

122 Le Comité civique Xeiju, qui compte près de 20 ans d'existence et qui a remporté la mairie de Quetzaltenango, a visité tous les comités autochtones de la zone ouest afin d'établir le contact et d'échanger sur leurs expériences.

123 Entrevue avec Claudia Samayoa, membre de l'équipe de coordination de la campagne de la citoyenneté de la Fondation Rigoberta Menchú, novembre 1995.

aux législatives, remportant six sièges au Congrès, deux au Parlement centreaméricain et quatre mairies. C'est la première fois que la gauche, qui a été proscrite et réprimée pendant quarante ans, voit une de ses formations remporter légitimement une partie du pouvoir au sein du gouvernement. Le règne monolithique de la droite a pris fin, qui fondait jusqu'ici la structure du Congrès et son fonctionnement.

Dès le début de 1995, des politiciens, des intellectuels, des professionnels et des dissidents de l'URNG avaient amorcé des discussions informelles sur la possibilité de former un «front élargi» de la gauche démocratique, en vue des élections. On s'est réuni pendant des mois, cherchant à mettre sur pied une formation pluraliste. Les personnalités suivantes s'y étaient associées : Oscar Clemente Marroquín Milla, Alfonso Bauer Paiz, Mario Alfonso Bravo, José Cruz, Alfonso Fuentes Soria, Miguel Angel Albizúrez, de même que le Forum politique démocratique des femmes et d'autres groupes affiliés au Mouvement civique démocratique. Une stratégie et un programme de gouvernement ont alors commencé à prendre forme.

Au milieu de mai, quand le commandement général de l'URNG a invité publiquement les citoyens et les citoyennes à aller voter, le mouvement populaire s'est joint aux autres organisations de la gauche. Une fois cette jonction réalisée, la création du Front s'est accélérée. Jorge Gonzalez del Valle, président de la Banque centrale au début du régime de facto du général Rios Montt, a été choisi candidat à la présidence, et Juan León Alvarado, fondateur du CUC et actuel dirigeant de la Defensoría Maya y Majawil Q'ij, a été choisi candidat à la vice-présidence.

Ces candidatures ont impliqué un coût politique : l'impossibilité de rallier divers petits partis, et parmi eux le Parti social-chrétien d'Oscar Clemente Marroquín, en raison du différend au sujet des candidats. De la même façon, le secteur Femmes et les dissidents de l'URNG ont quitté le Front avant qu'il ne choisisse ses candidats. La négociation avec le Parti révolutionnaire (qui a aussitôt entrepris les démarches juridiques pour changer son nom en celui de FDNG) visant à ce qu'il serve de véhicule pour l'inscription électorale a également laissé un malaise. Cela a soulevé une controverse parce que, disait-on, le Front transgressait ainsi l'interdiction de faire alliance avec des partis associés à des gouvernements corrompus ou autoritaires antérieurs.

Le «large consensus» auquel rêvait la gauche restait sans suite. Beaucoup de dirigeants du mouvement populaire, passés en tête parmi les candidats de la nouvelle formation, ont reproduit les formes historiques de verticalisme et de contrôle véhiculées par la gauche. Mais pour les analystes, la gauche guatémaltèque avait appris une leçon de l'expérience salvadorienne. Au lieu d'essayer, comme le Front Farabundo Marti de libération nationale (FMLN), de créer une unité artificielle pour se tailler une place au Congrès, et ensuite mieux se diviser, elle a nettoyé ses rangs d'un seul coup.

De sorte que le FDNG s'est présenté aux élections sous la forme d'une grappe d'organisations populaires sympathisant à des degrés divers avec l'URNG.[124] Sa structure regroupe trois grands courants du mouvement populaire :

- La composante syndicale : le syndicat de BANVI, l'UNSITRAGUA, le STINDE, la Fédération syndicale ouvrière et paysanne (FESOC), le STEG, l'UTQ, le Syndicat des travailleurs des chemins (STRAC), l'Assemblée nationale de santé publique, le Syndicat de la DIGESA et la FENASTEG ;
- Les associations : l'AEU, le GAM, l'ANEEM, la CONDEG, la CONAVIGUA, le CERJ, le CEEM, la CPR et le CUC.

124 En mai, Rolando Morán, le commandant de l'Ejército Guerillero de los Pobres, membre de l'URNG, a fait allusion à cette convergence populaire en affirmant que «l'URNG participera activement aux élections au sein d'un large front d'organisations politiques et sociales».

- Le Front maya Nukuj Ajpop (qui signifie : essai d'un gouvernement du peuple), qui soutenait le FDNG sur la base des principes de «la démocratie maya, respect de la diversité en vue de bâtir l'unité ; honnêteté et travail communautaire comme qualités à véhiculer dans nos activités ; défense de la voix de notre peuple malgré nos particularismes, et fraternisation avec tous les secteurs de la société guatémaltèque.»

En dépit de sa grande jeunesse, le FDNG a connu un réel succès, attribuable à quatre facteurs : 1) le travail systématique à la base fait par les organismes de défense des droits de la personne[125] ; 2) les attentes, nombreuses dans la population, quant à l'opportunité de créer un nouvel espace politique ouvert à la participation et à l'influence de la gauche ; 3) la participation électorale des organisations autochtones ; et 4) le climat politique plus favorable à la participation d'un courant qui avait été historiquement réprimé.[126]

Le Congrès auquel se sont joints les six députés du FDNG est composé de : 43 députés du PAN, 21 du FGR, 4 de la DC, 3 de l'UCN, 2 de la UD et 1 du MLN. De l'avis de plusieurs observateurs, dont le président Ramiro de León Carpio, l'arrivée du FDNG au Congrès ouvre la voie à l'intégration définitive de l'URNG au système des partis politiques. Si le FDNG effectuait dans ses rangs une opération de démocratisation, il pourrait, croit-on, se transformer en un large front d'opposition susceptible de presser le nouveau gouvernement à réellement mettre en œuvre les politiques prévues dans les accords de paix.[127] Nineth Montenegro, députée du FDNG pour le district centre, a annoncé l'inscription, à l'ordre du jour législatif du FDNG, de quatre priorités : mesures contre l'impunité, mesures contre la militarisation, réforme du système de participation politique et «politiques concrètes de lutte contre la pauvreté.»[128]

Au second tour de scrutin, qui a eu lieu en janvier 1996, le candidat du PAN à la présidence, Alvaro Arzú, a défait son adversaire du FRG par 32 000 voix (2,4 % des bulletins valides). Même si le nouveau président Arzú a été défait dans 18 des 22 départements, sa supériorité écrasante dans la capitale a fait pencher la balance en sa faveur. Le taux d'abstention a dépassé 60 %, atteignant même 75 % dans certains départements de l'ouest. Le PAN a également remporté plus de 140 mairies et 43 des 80 sièges au Congrès.

La campagne électorale a permis de comparer les programmes respectifs des candidats, mais elle est demeurée terne, eu égard à la complexité des problèmes sociaux affligeant le pays. Le PAN, voulant démontrer sa capacité de gestion, s'est dit prêt à faire le nécessaire pour que le nouveau gouvernement dispose des compétences techniques et professionnelles nécessaires à l'atteinte de son principal objectif : la modernisation de l'État (décentralisation, transparence financière et civilisation). Arrivé au pouvoir avec la crédibilité que lui confère l'appui de groupes économiques et militaires puissants, le PAN disposera de la stabilité nécessaire à la mise en marche du processus menant à un État éventuellement gouvernable, ce que n'aura pas réussi à faire l'ex-président Ramiro de León Carpio.

---

125 Les députés élus sous la bannière du FDNG sont : José Antonio Móvil et Rosalina Tuyuc (CONAVIGUA) sur la liste nationale ; Nineth Montenegro (GAM) dans le district central ; Manuel Alvarado López (dirigeant autochtone) dans Quetzaltenango ; Carlos Alfonso Barrios dans San Marcos et Amilcar Méndez Urizar (CERJ) dans le Quiché. Le FDNG a remporté la mairie de Colotenango (Huehuetenango), la municipalité où avait été réprimée en 1993 une manifestation organisée conjointement par la CONAVIGUA et le CUC et où un dirigeant paysan avait trouvé la mort.

126 Le FDNG est l'un des partis qui ont fait état du plus grand nombre de vices de forme et de déficiences observés dans le processus électoral, telle l'incapacité des institutions de placer les boîtes de scrutin en des lieux accessibles en milieu rural, les actes de boycottage (pannes dans les parcs, pneux crevés, etc.) ainsi que les menaces. Nineth Montenegro a affirmé à Crónica (17 novembre 1995) que «depuis la création du FDNG, il y a 105 jours, il y a déjà un mort, le compagnon Manuel Saquic ; d'autres, qui ont été emprisonnés, ont eu la vie sauve. On nous a également menacés de mort (...), il y a eu des attentats et des coups de feu dans des zones où nous étions présents.»

127 Le politologue Miguel Angel Balcárcel a affirmé au quotidien Siglo XXI (25 novembre 1995) qu'«un nouvel acteur politique vient d'apparaître» avec le FDNG, qui doit maintenant réaliser ce qu'il n'a pas réussi auparavant : «se constituer en une plate-forme large». Des membres du FDNG nous ont appris en entrevue que le FDNG était entré dans une étape de démocratisation interne et d'analyse de son expérience, car il ne veut pas répéter les erreurs du passé.

128 Entrevue dans Crónica, n° 402, (17 novembre 1995)

Dès les premiers jours de son entrée en fonction, le président Arzú a annoncé des mesures qui font espérer des progrès dans la lutte contre l'impunité. Le ministère de l'Intérieur a fixé comme objectif prioritaire la restructuration et la professionnalisation de la Police nationale, et il s'est aussitôt départi de membres de son personnel considérés comme corrompus. En outre, les nouveaux fonctionnaires envisagent de regrouper tous les corps policiers en un seul ayant pour tâche d'assurer la sécurité des citoyens et des citoyennes. Ils s'interrogent aussi sur l'opportunité de confier uniquement à l'armée la défense de la souveraineté nationale.

Certes, l'ordre du jour du gouvernement est déterminé en grande partie par les dynamiques que Ramiro de León Carpio n'a pu mener à terme : respect des engagements envers les institutions financières internationales, réaction aux pressions internationales et suivi du processus de paix, poursuite de la décentralisation de l'État. La similitude de vues et la coopération étroite, entre le gouvernement Arzú et la droite modernisante, pourront évidemment provoquer des tensions dans le secteur syndical et populaire qui, maintenant que la fin de la guerre approche, désire une collaboration plus grande des secteurs sociaux ainsi que la fin des privilèges du secteur privé.

Une chose est certaine : le prochain gouvernement doit s'engager à mettre fin à la guerre. À ce chapitre, la communauté internationale va le suivre de près ; cependant, face à l'étendue des Accords déjà approuvés mais non encore appliqués, elle devra être plus rigoureuse dans l'identification des nœuds politiques entravant la volonté des institutions et des fonctionnaires chargés de respecter les engagements de paix, lesquels nécessitent des changements profonds au sein de l'État. Le contenu des Accords impose la réforme non seulement des tabous historiques tels l'impôt et la propriété de la terre, mais aussi des dispositions qui forceront l'État à se transformer à tous les plans, y compris les plans militaire, ethnique et judiciaire.

Sous le prochain gouvernement, des tensions et des rapports politiques vont apparaître, marquant la diminution du pouvoir actuellement concentré aux mains de secteurs économiques et militaires conservateurs. On verra alors dans quelle mesure le gouvernement saura autoriser la cession d'espaces aux nouveaux acteurs politiques, s'il consent aux réformes qui sont nécessaires pour que le pays soit gouvernable à long terme. Le pays a besoin d'un gouvernement tolérant, apte à gérer les politiques et les fonds publics de manière transparente et capable d'amener les différents secteurs sociaux à conclure des pactes nationaux susceptibles d'assurer la stabilité minimale nécessaire pour amorcer la reconstruction.

Les élections générales et les nouveaux rapports s'établissant entre les citoyens et l'État

Ce chapitre décrit de manière générale les rapports de force opposant l'État et les cinq acteurs sociaux suivants : le mouvement syndical et populaire, le mouvement du peuple maya, le mouvement des femmes, les organisations de défense des droits de la personne et les organisations non gouvernementales de développement.[129]

Ici, l'expression «rapport de force» renvoie à l'interaction qui s'établit entre les acteurs sociaux et le pouvoir public quand celui-ci montre dans quelle mesure il est disposé à répondre aux demandes de ceux-là et que ces derniers prennent des moyens pour influer sur le pouvoir public de manière décisive. L'expression «mouvement» réfère à la dynamique de lutte sociale qui déclenche des processus se rapportant à des problèmes communs et qui se traduit par la recherche d'une action commune visant à éliminer les causes de ces problèmes.

Chez chaque acteur social, l'expérience des rapports avec le pouvoir public varie, tout comme la solidité de son organisation et sa cohérence. Brossant à grands traits le tableau ordonné de leur histoire récente, de leurs revendications et de leurs efforts pour exercer leurs droits, nous présentons un aperçu général du tissu social, en cours de recomposition. Le tableau présente également les grandes dynamiques entraînant les organisations que se sont données ces acteurs dans leurs rapports avec l'État guatémaltèque, et qui sont marquées tantôt par la convergence, tantôt par l'opposition.

Première partie : Le mouvement syndical et populaire

LES DROITS D'ASSOCIATION ET DE SYNDICALISATION

La constitution du Guatemala garantit la liberté d'association à l'article 34 et elle réglemente la liberté syndicale à l'article 102. Le Guatemala a ratifié deux conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) : la Convention #87 (sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical) et la Convention #98 (sur le droit de se syndiquer et de négocier une convention collective). Dans l'Accord global sur les droits de la personne, les parties se sont engagées à respecter la liberté d'association ; le gouvernement, en particulier, s'est de nouveau engagé à «garantir et à

129 Pour accompagner ce chapitre, les auteurs ont préparé un tirage à part décrivant quarante organisations choisies de façon arbitraire et représentant les sept acteurs présentés dans cette étude.

protéger de manière efficace le travail des groupes de défense des droits de la personne et les individus qu'ils emploient.»[130]

Dans un décret promulgué le 6 octobre 1993, le gouvernement avait accéléré le processus de reconnaissance juridique et d'enregistrement des associations.[131] Le résultat a été positif, les démarches nécessaires ayant été beaucoup écourtées. Cependant, la grande majorité des organisations populaires n'ont pas amorcé les démarches visant à obtenir la personnalité juridique. C'est qu'elles se méfient du ministère de l'Intérieur et craignent de lui remettre les noms de leurs membres, en raison du climat d'insécurité générale qui a brimé leur liberté d'expression.

Seulement 15 % des nouveaux syndicats enregistrés depuis cinq ans sont des syndicats d'entreprises ; les autres sont des syndicats indépendants ou du secteur public.[132] Mais, depuis le transfert au ministère du Travail de la responsabilité de l'enregistrement des syndicats, en 1992, il y a eu une grande amélioration. Des obstacles subsistent toutefois, les mécanismes facilitant les démarches d'inscription n'étant pas bien rodés en dépit des réformes mentionnées ci-dessus. Il faut aussi dire que les organisations tardent souvent à répondre après avoir été avisées que leurs demandes étaient incomplètes. La demande de personnalité juridique ne constitue pas encore une tradition au Guatemala ; on ne la considère pas comme nécessaire pour intenter un procès au pénal ou au civil, ni pour se prévaloir des mécanismes juridiques prévus au Code du travail (par exemple, le droit de grève ou le droit de signer une convention collective).

Le taux de syndicalisation est extrêmement faible. Seulement 3 % de la population active est aujourd'hui syndiquée, alors qu'il y en avait déjà 2,9 % en 1980.[133] La faiblesse de cette tendance s'explique par quatre facteurs principaux : le plafonnement de l'investissement dans le secteur industriel, la répression contre les syndicats, l'intimidation patronale, la faiblesse des institutions juridiques chargées de faire respecter le droit du travail. Ces chiffres, toutefois, ne tiennent pas compte des organisations de travailleurs et de travailleuses que les propriétaires appuient et protègent et qui comptent quelque 120 000 membres.[134]

Les droits du travail ont été traditionnellement déprotégés. Ce n'est qu'à partir de 1985, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, qu'ont été légalisés le droit de grève ainsi que la formation de syndicats d'État et de syndicats agricoles. À la suite des pressions du gouvernement des États-Unis et des organisations syndicales, il a fallu réviser le code du travail pour élargir et renforcer la protection du droit de grève, en particulier quand la sécurité du travail et le respect des conventions collectives étaient en jeu. Ainsi, après les réformes apportées au droit du travail en 1992, chaque secteur de travail était censé disposer d'un tribunal du travail où résoudre les problèmes de convention collectives et de liberté d'association. Or, il a fallu attendre en août 1994, quand le gouvernement a compris que les États-Unis s'apprêtaient à annuler le Système général des tarifs douaniers préférentiels, pour voir apparaître le premier tribunal du travail, créé à la sauvette par la transformation à la dernière minute d'une salle de transit en tribunal du travail.

130 Accord global sur les droits de la personne, Parties 5 et 7.

131 Accord gouvernemental 515-93.

132 *Rapport circonstancié d'activités concernant la situation des droits de la personne en 1994*, Bureau du Protecteur des droits de la personne, Guatemala, 1994, p. 29.

133 Lire Bulletin statistique du travail, n°4, 1992, ministère du Travail, p. 54.

134 Ces organisations, dites «solidaristes», ont pour caractéristique principale d'inciter les travailleuses et les travailleurs à devenir actionnaires de l'entreprise. L'association financière ainsi établie entre eux et les patrons crée un rapport ambigu, certains défendant leurs intérêts comme travailleurs, et d'autres, leurs intérêts comme propriétaires.

D'après le Bureau du Protecteur des droits de la personne, la situation des droits du travail en 1994 pouvait être qualifiée de «dramatique»[135] :

- 30 % de la population active est protégée par l'assistance sociale, contre 35,9 % en 1980[136] ;
- Il n'y a que 108 inspecteurs du travail pour surveiller l'application des lois du travail sur l'ensemble du territoire ;
- Seulement 5 000 sociétés se conforment à l'obligation de déposer un rapport au ministère du Travail ;
- Les tribunaux du travail résolvent seulement 20 % des conflits de travail, ils retardent exagérément l'application des solutions ; en date du 3 août 1994, il n'existait que 7 tribunaux du travail dans tout le pays[137] ;
- Il existe deux tribunaux de conciliation et d'arbitrage pour tout le pays et ils se trouvent à la capitale ; pourtant la loi exige qu'il y en ait un dans chaque tribunal du travail.

Dans son dernier rapport, l'experte indépendante nommée par l'ONU, Mónica Pinto, signale que : «Dans quelques secteurs, on tente de dissuader les travailleuses et les travailleurs d'exercer leurs droits en procédant à des mises à pied massives.»[138]

La pire situation est encore celle du milieu rural où, souvent, l'on ne paie même pas le salaire minimum, qui a été fixé à 14,5 Q. par jour, le 20 octobre 1994.[139] D'après les estimations officielles remises à Mónica Pinto, «sur la Côte sud, le salaire minimum est payé dans 95 % des cas ; dans le département de San Marcos, dans 70 % des cas ; dans le nord du pays, "le non-respect du salaire minimum atteint un niveau alarmant". D'une manière ou d'une autre, ce non-respect sur lequel la justice ne parvient jamais à se prononcer à temps a donné lieu à de nombreuses occupations de fincas.»[140]

Plus sévère encore, la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) conclut que : «Les lois du travail au Guatemala, en particulier en milieu rural, sont massivement violées sans qu'il n'existe d'organismes efficaces, administratifs ou judiciaires, pour faciliter l'application de la loi et la solution pacifique des conflits.»[141] Un exemple type de ce genre de problèmes s'est présenté le 24 août, dans la finca San Juan del Horizonte (connue également sous le nom de Finca La Exacta) dans le département de Quetzaltenango. Au beau milieu d'une revendication se rapportant au paiement du salaire minimum et d'autres prestations prévues par la loi, trois paysans ont trouvé la mort à la suite de l'intervention de la police.

La CIDH a également signalé, en particulier pour les deux à trois cent mille travailleuses et travailleurs temporaires qui migrent vers la Côte avec toute leur famille pour le temps des récoltes, que les conditions «dans certaines zones, surtout dans les fincas de coton, (...) sont les pires qui existent dans l'ensemble des pays membres de l'OÉA.» Il en va autrement dans les fincas de canne à sucre, où les conditions semblent s'être améliorées.[142]

---

135 *Rapport circonstancié d'activités concernant la situation des droits de la personne en 1994*, Bureau du Protecteur des droits de la personne, Guatemala, 1994, p. 28 et 29.

136 Ibid., p. 39.

137 Rapport de l'experte indépendante, Mónica Pinto, février 1995, paragraphe 146.

138 Ibid. p. 149.

139 Équivalant environ à 2,50 $ US.

140 Ibid. p. 146.

141 CIDH, Rapport annuel 1994, 17 février 1995, p. 197 et 198.

142 Ibid.

Dans le cas des militantes et des militants du mouvement syndical et populaire, leur sécurité précaire a été documentée dans les premiers rapports de la MINUGUA. Dans son deuxième rapport, qui couvrant la période du 21 février au 21 mai, la MINUGUA a noté une amélioration dans la liberté d'association, car aucune exécution sommaire ou détention de syndicaliste n'a été rapportée. Elle signale toutefois :

> «l'autres violations des droits des individus qui tentent de s'organiser en syndicat ou d'agir dans le but de défendre leurs droits du travail, telles les menaces proférées contre des dirigeants, les mises à pied, les représailles contre les travailleuses et travailleurs qui dénoncent des situations trop dures, les tribunaux qui n'offrent aucune protection dans des cas où leurs droits sont menacés.»[143]

Mentionnons que la section de l'Accord global des droits de la personne qui traite de la liberté d'association réfère à la problématique des patrouilles d'autodéfense civile. Dans ses deux premiers rapports, la MINUGUA souligne «la persistance, chez les soldats, les commissaires militaires et les membres des CVDC [comités volontaires de défense civile], d'un genre d'intimidation qui associe la promotion et la protection des droits de la personne à des actions subversives.»[144] Les groupes populaires les plus affectés par ce type de difficultés sont la CONAVIGUA, le CUC, le CERJ, le GAM et le Comité de défense maya.

LES RÉACTIONS RADICALES AUX VIOLATIONS EXTRÊMES

Les données présentées ci-dessus et illustrant la violation historique des droits d'association révèlent par ailleurs l'absence de tout mécanisme vraiment efficace de participation politique des citoyens et de résolution des conflits socio-économiques. À défaut de tels mécanismes, il était opportun que le mouvement syndical et populaire guatémaltèque[145] développe en son sein un courant de pensée et d'action proche de la gauche révolutionnaire qui a rempli la fonction de l'opposition politique qui ne s'est jamais constituée en formation électorale.

Suite à l'intensification de l'activité militaire révolutionnaire des années 70, à l'espoir grandissant des milieux populaires de remporter au Guatemala une victoire «à la sandiniste», et à la détérioration accélérée de la sécurité et des conditions de vie de la population, un courant du mouvement populaire s'est radicalisé peu à peu, représenté par des organisations telles que le Comité national d'unité syndicale (CNUS), le Comité d'unité paysanne (CUC), l'Association étudiante universitaire (AEU), le Front national enseignant, le Front des travailleuses et travailleurs de la culture, le Front démocratique contre la répression (FDCR), et d'autres encore.[146] La radicalisation des consignes était évidente, les revendications des groupes traditionnels ayant été secondarisées par un discours politique qui s'opposait directement au pouvoir militaire et dont le but était de renverser le gouvernement. La radicalisation s'est aussi traduite par la décision de nombreux militants et militantes du mouvement populaire de se joindre aux organisations révolutionnaires.[147]

---

143 Deuxième Rapport du directeur de la MINUGUA, août 1995, p. 16

144 Ibid. p. 24, paragraphe 120.

145 Le mouvement syndical et populaire est constitué par l'ensemble des organisations qui défendent les droits de la personne et les principales revendications des secteurs populaires (syndical, paysan, étudiant, enseignant, etc.), y compris les organisations qui suivent les orientations des partis politiques. Au Guatemala, c'est la Démocratie chrétienne qui a établi le plus de liens avec les organisations populaires.

146 Le Front populaire 31 janvier, créé en 1980, appelait les masses populaires à se défendre elles-mêmes.

147 L'anthropologue américain Shelton Davis interprète cette décision des Mayas de la façon suivante : «Les indiens ont commencé à se joindre à la guérilla non sur la base d'une adhésion idéologique longuement réfléchie ou parce qu'ils voulaient défendre cette cause, mais parce que c'était un bon moyen de se défendre individuellement et collectivement contre les vagues de terreur et d'assassinats sélectifs déclenchées par l'armée et les escadrons de la mort. Face à la mobilisation des Indiens, l'armée a aussitôt intensifié l'activité de contrinsurrection sur les hauts plateaux.» Cité dans Bastos et Camus, p. 33.

En se radicalisant, les leaders populaires, organisateurs d'associations, militants et militantes ont développé une perception politique très claire du caractère contre-insurrectionnel de l'État guatémaltèque. Ils ont cependant confondu l'État — travers réducteur — avec l'armée. Celle-ci accumulant les abus de pouvoir et les actes répressifs contre les dirigeants syndicaux et populaires, le peu d'espoir qui restait de trouver une réponse légale et négociée aux revendications sociales, s'est estompé. Les privilèges cédés aux grands entrepreneurs légitimaient également l'interprétation voulant que les rouages de la chose publique soient totalement manipulés par «des clans économiques et militaires». Ces nouvelles certitudes du mouvement syndical et populaire ont réduit l'importance et l'intérêt des demandes qui exigeaient, au début des années 70, le respect des lois et des droits et qui, poussant en pratique l'action vers des positions idéologiques, ont finalement appelé à «la transformation révolutionnaire de l'ensemble de la société» par le renversement des petits groupes au pouvoir.

Dans la deuxième moitié des années 70, l'État est devenu «l'ennemi» des travailleuses et des travailleurs organisés, la réaction populaire et la violence contre-insurrectionnelle s'enferrant virtuellement dans un cercle vicieux. L'organisation populaire a pris de l'ampleur avec l'arrivée des générations de jeunes et de travailleurs urbains qui saisissaient l'urgence de combattre l'armée. À cette époque, ils accusaient l'armée d'avoir détruit ce que les citoyens et les citoyennes avaient conquis durant la période révolutionnaire 1944–1954.

Au début des années 80, la lutte sociale atteint une telle intensité que l'ensemble de la société est affectée à la fois par la dynamique de la lutte armée et par l'affrontement politique opposant le gouvernement militaire aux organisations qui le critiquent et s'y opposent ou qui exigent des changements dans ses politiques. C'est durant ces années-là que les statistiques des violations des droits de la personne ont été les plus effarantes, par le nombre d'enlèvements, d'assassinats et d'actes de génocide enregistrés.[148] Les plus combatives des organisations populaires ont été décapitées. Même la base des syndicats démocrates chrétiens a été persécutée. En fait, durant les premières années de la décennie, c'est principalement la répression qui restreint la place occupée par la population sur la scène publique et qui explique la fragilité de ses organisations.

Ce n'est qu'en 1988, avec la création de l'Unité d'action syndicale et populaire (UASP), que le mouvement syndical et populaire commence à se réorganiser. Il formule de nouvelles demandes et recourt à des méthodes de lutte différentes qui traduisent une modification de sa perception de l'État. L'expérience n'a cependant pas été systématisée. Juxtaposant les demandes de respect des droits de la personne aux vieilles méthodes de lutte[149], les nouvelles organisations populaires ne ciblent pas le mal-fonctionnement de l'administration de la justice, ni ne révisent les notions d'État et de nation. Elles amorcent plutôt cette nouvelle étape sans proposer grand chose, sans agir autrement qu'en réaction à la conjoncture. Par contre, quand il s'agit de dénoncer les abus de pouvoir commis par l'armée, de protester contre la création des patrouilles d'autodéfense civile ou de révéler au grand jour la militarisation de la société, ces organisations forment alors la meilleure force de pression qui soit.

148 Lire les rapports d'Americas Watch et d'Amnistie internationale.

149 L'expérience antérieure avait laissé en héritage : une capacité élevée de dénonciation ; le rejet catégorique de toute forme de militarisation de la société ; un esprit antigouvernemental très bien implanté ; un affaiblissement de l'autonomie corporative de chaque organisation et, par conséquent, une rupture entre le discours des leaders et les besoins de la base ; une forte tradition du secret et des comportements de clandestinité visant à éviter l'intimidation ou la répression directe ; une fragmentation de l'organisation ; de la méfiance vis-à-vis de la société et des institutions ; des énergies considérables consacrées à la poursuite des responsables des violations des droits.

LE NOUVEAU FRONT DE LUTTE SYNDICALE ET POPULAIRE

L'UASP devient donc la scène sur laquelle se déroule le débat entre les visions et les approches différentes qui traversent le mouvement populaire, à l'égard des grands événements marquant la nouvelle période. Pour Byron Morales, membre de l'UNSITRAGUA, l'UASP est «le moteur et la tête de la partie la plus combative du mouvement syndical et populaire qui, plus que toute autre, vise la transformation démocratique du pays.»[150]

Au début, l'UASP regroupait l'UNSITRAGUA (courant syndical indépendant), la Confédération d'unité syndicale (CUSG), de tendance social-démocrate, et la Confédération générale des travailleurs du Guatemala (CGTC), de tendance démocrate-chrétienne. Après le retrait des deux confédérations, l'espace créé par l'UASP s'est maintenu. Cela a facilité l'unité entre les organisations populaires qui, en général, s'identifiaient à une tradition démocratique autre que celle caractérisant les partis traditionnels.[151] De l'avis de Morales,

> «l'axe central de sa lutte est la paix, à laquelle se greffe la lutte pour la justice sociale, les droits de la personne et la démocratie. [Lutte pour] une paix réelle et définitive, non [pour] un simple accord de cessez-le-feu, mais [pour la création] des bases politiques solides sur lesquelles fonder les solutions aux problèmes affligeant le pays.»[152]

Depuis sa fondation, c'est l'UASP qui a démontré le plus de combativité sous les gouvernements civils, quand il a fallu ouvrir et préserver les espaces de lutte, en particulier dans le domaine des politiques sociales.[153] Des analystes ont cependant signalé les limites et les erreurs de l'UASP, surtout dans ses premières années. Au sujet de la lutte que l'UASP a menée en 1988 contre la hausse des tarifs d'électricité, l'AVANCSO et l'IDESAC signalent que :

> l'UASP a alors organisé les plus importantes manifestations populaires jamais vues depuis 1980. Elle a obligé le gouvernement Cerezo à négocier une série de mesures de politique économique. La négociation a abouti aux accords du 8 mars 1988. Mais, à cause des erreurs de calcul des dirigeants et d'une mauvaise communication avec leurs bases, les pressions exercées ont rapidement dégénéré en une situation dont le gouvernement a profité pour ne pas respecter les accords et pour ensuite accuser les syndicalistes d'être responsables de l'adoption de mesures populaires.[154]

L'AVANCSO et l'IDESAC ajoutent :

> En août 1988, l'UASP décide de déclencher une grève générale à travers le pays. Cette décision est prise en haut lieu et sans consultation de la base. Avec sa vision triomphaliste, la direction croit pouvoir forcer le gouvernement à faire marche arrière et à retirer ses mesures qui ont fait monter le coût de la vie. Or, la grève n'a même pas duré une semaine.[155]

---

150 Entrevue, 14 mai 1994.

151 Les membres actuels de l'UASP sont : AEU, CUC, FESOC, SITRABANVI, UNSITRAGUA, FENASTEG et UTQ (tous membres de l'exécutif permanent), ANEEM, CEEM, CERJ, CONAVIGUA, CONDEG, CONIC, Comité des voisins de Chinautla, Comité des voisins de Ciudad Quetzal et des colonies avoisinantes, CPR, GAM, ANTSP, STEG, SITRASS, STINDE, SITRADIGESA, CONAMPRO, UASP Suchitepéquez, UATRAP, UTE, UTESP, ANMG, FESINTROP, CCDA, UNICAN, STRAC, Syndicat des télégraphes.

152 Entrevue avec Morales, 14 mai 1994.

153 D'autres regroupements populaires ont maintenant vu le jour au côté de l'UASP, tels les Secteurs nés de la répression et de l'impunité (SSRI) qui regroupent le Groupe d'appui mutuel (GAM), la Commission nationale des veuves du Guatemala (CONAVIGUA), le Conseil des communautés ethniques Runujel Junam (CERJ), les Communautés de population de résistance (CPR) ainsi que le Conseil national des personnes déplacées du Guatemala (CONDEG). De manière générale, ces organisations exercent une pression politique en vue de la démilitarisation de la société.

154 Lire ONGs, Sociedad Civil y Estado en Guatemala : elementos para el debate, AVANCSO / IDESAC, Guatemala, mars 1990, p. 17.

155 Ibid.

L'universitaire américaine Susanne Jonas, moins sévère vis-à-vis de cette grève, l'a qualifiée de «surprenante démonstration de force et [d']expérience d'une importance majeure pour le renforcement du mouvement.»[156]

Dans une autre analyse datant de la fin des années 80, l'UASP est critiquée sévèrement parce qu'y survivent :

> des méthodes et des concepts politiques vieillots tels que le sectarisme, le spontanéisme et l'autoritarisme, entre autres. De plus, son expérience antérieure n'a fait l'objet d'aucune évaluation collective suffisante, et l'UASP n'a pas tiré les leçons qui s'imposaient. Le nouveau cycle de lutte qui s'amorce est en général fondé sur de vieilles bases... Le mouvement syndical et populaire se recompose mais ne se renouvelle pas ; c'est sa contradiction fondamentale...[157]

Cette analyse se rapproche beaucoup du commentaire de Nineth Montenegro, du GAM, qui dit que le mouvement populaire doit en finir avec «les atavismes et les entraves» et bâtir des alliances avec d'autres secteurs. Elle déclare :

> Je vois une société civile naissante, désarticulée et démobilisée, incapable de relever les défis du Guatemala de l'après-guerre à cause des séquelles laissées par la terreur... Le premier facteur ayant empêché la société civile d'occuper la place qui lui revient sur la scène politique, c'est la répression qui a immobilisé la population. Le deuxième, c'est la diversité des cultures en présence, qui renvoie à la diversité des intérêts. Le troisième, ce sont les divisions internes qui l'affaiblissent, chaque groupe restant accroché à son bout de terrain. Tout cela nous a empêchés de nous occuper de l'intérêt général, de construire une base sociale élargie pour entrer de plain-pied dans le prochain millénaire.[158]

En raison de ces traits de son comportement politique, l'UASP n'a bien su ni se concerter avec d'autres instances de la société civile, ni aller chercher un appui plus important parmi ses propres bases, ni exercer une influence décisive sur les politiques publiques. Malgré tout, il n'en demeure pas moins le seul front organisé ayant assuré une certaine surveillance des décisions de l'État concernant la mise en œuvre de l'ajustement structurel. Ainsi en est-il des centrales syndicales membres de l'UASP qui, ayant fait faire des études sur les effets de la sous-traitance au Guatemala, ont fait campagne et obtenu un soutien international pour exiger que l'État garantisse — il en a l'obligation — le respect des droits du travail et de la liberté syndicale. Plus notoire est le cas des centrales syndicales qui ont influencé les relations commerciales avec les États-Unis dans le cadre du Système général des tarifs douaniers préférentiels. Pour se conformer aux règles du Système, un État jouissant de tarifs douaniers préférentiels doit s'engager à respecter strictement les droits du travail sur son territoire. Au vu des doléances des centrales guatémaltèques à cet égard, le gouvernement des États-Unis a menacé son vis-à-vis guatémaltèque de limiter les privilèges d'exportation, si les violations dans ce domaine persistaient.

---

156 Susanne Jonas, La Batalla para Guatemala, Westview Press, 1994, p. 196

157 Gilberto Castañeda Sandoval, «Panorama Después de la Tempestad : El Movimiento Sindical y Popular Guatemalteco en la Década de los Ochenta», dans Democracia Emergente en Centroamérica, Coordinateur : Carlos M. Vilas, México : UNAM, 1993. L'auteur souligne entre autre la «désunion au sein des rangs révolutionnaires» et ses répercussions sur le mouvement populaire et syndical, référant principalement aux divisions au sein de l'EGP et du PGT-Comité central qui sont apparues en 1984 de même qu'à l'apparition de groupes dissidents tels Octobre révolutionnaire (dissidence de l'EGP) et le PGT-6 janvier. Ces groupes voulaient réviser de fond en comble le genre d'organisation révolutionnaire dont on a besoin et de ses rapports avec les masses.

Une autre analyse réalisée en 1992 parvenait à une conclusion semblable : «une tendance pyramidale et centralisatrice des directions respectives, très peu de consultation des bases, surtout au moment de préparer des propositions.», Lire Victor Galvez, p. 37.

Susanne Jonas, beaucoup plus optimiste quant au développement de l'UASP ces dernières années, reconnaît toutefois la justesse de certaines critiques : «... en dépit des progrès importants au niveau général, les difficultés d'unité demeuraient ; des divisions nouvelles survenaient en raison des stratégies de coopération du type "solidariste" apparues dans le mouvement syndical ou à cause du manque de leadership, ou encore des cadres intermédiaires dont l'expérience avait été acquise uniquement durant les années de répression...», Jonas, p. 200.

158 Entrevue réalisée avec Nineth Montenegro, par Mario Roberto Morales, Crónica, 19 août 1994, p. 27 et 28.

L'UASP a aussi été associée directement à l'opposition active aux mesures de privatisation. Mais elle s'en tient fondamentalement à la dénonciation radicale. Rejetant d'emblée toute privatisation, elle n'a rien proposé : ni sur la réforme de la fiscalité, ni sur le remboursement de la dette extérieure, ni sur le lobby à exercer auprès des institutions financières internationales, ni sur les mesures concrètes concernant la corruption, la décentralisation ou la transparence dans la gestion des fonds publics. L'UASP n'ayant inséré ses revendications dans aucune stratégie sociale et nationale plus large de négociation avec l'ensemble des acteurs de la scène socio-économique, elles fluctuent au gré de la conjoncture. Ce caractère de l'UASP ne fait que renforcer, dans le secteur privé ou chez les fonctionnaires du gouvernement, les vieilles réticences et le rejet. Toute injustifiable qu'elle soit, cette attitude révèle néanmoins la lenteur de la démocratisation, de l'ouverture et de la capacité d'accepter, quant à l'exercice des droits économiques et sociaux, une culture du dialogue.

LE PROCESSUS DE PAIX ET LA PARTICIPATION POPULAIRE

La lente ouverture politique amorcée en 1987 par le sommet d'Esquipulas II et suivie en 1991 de la ronde de négociations entre le gouvernement et l'URNG, dessine à coup sûr les contours d'un contexte nouveau pour les organisations populaires, qui prévaut encore et qui se caractérise par des rapports politiques au sein de chaque secteur et entre les secteurs.

En 1991, après que la Conférence religieuse du Guatemala (CONFREGUA) eut invité les différents secteurs à poursuivre le dialogue sur des questions concernant la paix, la Coordination des secteurs civils (CSC) a été mise sur pied. Le groupe issu du mouvement syndical et populaire, qui avait rencontré l'URNG à Metepec, crée alors une table à l'intérieur de la CSC, trois autres tables sectorielles étant créées par les religieux, par les ONG et par les groupes mayas (populaires). D'autres secteurs représentés dans la CSC comptaient toutefois moins de membres (p. ex., les membres de l'UASP n'y étaient pas tous) et leurs positions s'écartaient peu de celles de l'UASP.[159] À cette époque, s'est également constituée la Coordination civile pour la paix (COCIPAZ), regroupant des coopératives, des collèges professionnels, de petites entreprises, des syndicats tels que la CGTC ainsi que l'Université San Carlos. Ces dernières années, la CSC et la COCIPAZ ont émis assez souvent des communiqués conjoints.

Le mouvement populaire guatémaltèque a du mal à croire que l'arrivée de gouvernements civils et la fin du conflit armé résoudront les problèmes structurels d'oppression, de répression et d'injustice économique dont souffrent la majorité des Guatémaltèques, en particulier les citoyens plus pauvres, majoritairement mayas, du milieu rural. C'est donc avec réticence qu'il s'engage dans le processus de paix. D'après Amilcar Mendez, du CERJ :

> Au Nicaragua et au El Salvador, la pacification s'est amorcée sans que soient éliminées les causes ayant engendré la guerre. Elles sont encore là. Au Guatemala, il faut être beaucoup plus efficace. Nous ne voulons pas nous retrouver avec seulement un engagement sur papier ou la fin des bombardements et des coups de fusil ; nous voulons le démantèlement de la structure d'injustice sociale qui afflige le pays.[160]

À partir de 1994, soit avec le début des négociations politiques supervisées par l'ONU, beaucoup des organisations populaires affiliées à l'UASP font activement connaître le contenu des

159 Victor Galvez, dans son étude, insiste plus sur le rôle de la CSC que sur celui de l'UASP en raison de son intérêt pour la question de la paix, mais il ne tient pas compte du fait que la CSC a été mise sur pied par un nombre réduit de groupes et qu'elle n'a pas de structure organique comparable à celle de l'UASP.

160 Entrevue réalisée le 22 juin 1994. Victor Gudiel, de l'AEU, a dit quelque chose de similaire : «... en définitive, nous allons parvenir à la paix avec un assez bon soutien, et non à une paix toujours remise en question comme au Salvador, où les acquis se mesurent uniquement par l'espace de participation politique et non par la solution des problèmes vécus par la population.» Entrevue réalisée en juillet 1994.

Accords souscrits, sensibilisant la population rurale au processus de paix au moyen d'ateliers, de cours, de campagnes et de publications éducatives.

Elles ont joué un rôle beaucoup plus important que le gouvernement à ce chapitre, dans un contexte social où l'éducation aux droits de la personne comportait encore des risques. D'une part, la MINUGUA a offert sa protection à ces organisations ; d'autre part, elle a permis de coordonner les efforts visant à informer la population du contenu de l'Accord global sur les droits de la personne. Résultat : la société civile s'est sentie plus en confiance pour dénoncer les violations. C'est là un des effets les plus marquants du travail des organisations populaires.

En même temps, les SSRI, qui regroupent les représentants des populations déplacées et des réfugiés de retour, s'organisent de mieux en mieux. Les organismes des populations déracinées aident à refaire le tissu social dans les villages les plus affectés par la guerre. Ils soutiennent l'application des points déjà en vigueur de l'Accord relatif à la population affectée par le conflit armé intérieur, ils bâtissent de petits projets de développement communautaire, ils organisent des activités visant à contenir d'éventuelles violations par les forces de sécurité et la guérilla.

Cependant, à défaut de créativité dans la lutte politique, la stratégie politique globale laisse encore à désirer vis-à-vis du processus de paix. L'UASP n'a toujours pas de politique d'intervention d'après-guerre, ni de pistes d'actions susceptibles d'équilibrer ses demandes corporatives avec des propositions de démocratisation et de mise en œuvre des Accords. Parmi les leaders de l'UASP qui se sont présentés aux élections générales de 1995 sous la bannière du FDNG, certains n'ont pas délégué les tâches et les responsabilités qui leur incombaient dans le cadre du processus de paix et de l'ASC. Quel qu'ait été l'effet de leur participation électorale, ils ont notoirement négligé leur rôle face aux négociations de paix, ce qui confirme le style de travail centralisateur et conjoncturel.

Depuis 1994, les organisations populaires traversent une période difficile. Elles doivent, pour exercer une influence, fournir plus d'efforts que dans les décennies antérieures, en particulier les années 70, quand rien ne les obligeait à rebâtir leur organisation à partir de zéro, ni à apprendre à vivre avec les séquelles psychologiques de la terreur et de la guerre. Aujourd'hui, aux demandes corporatives se sont ajoutées les tâches de la réorganisation et de la paix, dans un contexte qui force la montée de nouveaux leaders et qui exige une action politique populaire qualifiée et professionnelle, puisque les Accords de paix sont fondamentalement des guides pour transformer l'État.

Il ne sera pas facile pour le mouvement populaire de définir son nouveau profil politique. D'une part, ses anciennes pratiques de lutte populaire doivent se combiner avec les nouvelles demandes sociales. D'autre part, le nouveau discours démocratisateur de l'État ne s'accompagne pas encore d'une diminution importante de l'impunité ; cela pèse lourdement sur le mouvement populaire dont la principale faiblesse est l'incohérence de sa position face à l'État, qu'il continue de percevoir comme si ce dernier se réduisait à l'organisme exécutif et que son action se limitait au territoire urbain.

Ce manque de clarté est illustré par la manière dont le mouvement populaire a traité la Commission de vérité. Quand l'Accord sur l'éclaircissement du passé a été signé en juin 1994, toutes les organisations populaires l'ont durement critiqué, surtout parce que la Commission ainsi créée n'allait pas être obligée de nommer et de responsabiliser les auteurs intellectuels ou matériels des violations des droits de la personne. Leur position a toutefois changé peu après. Ainsi, Nineth Montenegro (GAM) a dit que l'Accord était «ce qu'on pouvait obtenir de mieux [et] qu'il ne représentait un échec pour personne».[161] Aujourd'hui, les organisations affiliées à la CONADEHGUA tentent d'en tirer le meilleur parti possible en recueillant des témoignages ou d'autres renseignements susceptibles d'une certaine utilité pour la Commission.

161 Lire «La Guatemala de la Posguerra», entrevue avec Nineth Montenegro, Crónica, 19 août 1994, p. 27 et 28.

Cette confusion politique caractérisait aussi le discours du mouvement populaire en 1994, quant à la nécessité de créer une Assemblée nationale constituante pour approuver les réformes constitutionnelles relatives à une thématique abordée pendant les négociations.[162] Le mouvement populaire voulait alors obtenir une position privilégiée au sein d'une assemblée constituante qui aurait été créée en dehors de l'hégémonie des partis politiques traditionnels et sans que les lois applicables en la matière ne soient prises en compte.[163] La discussion qui s'est alors déroulée à l'ASC au sujet des réformes constitutionnelles et du régime électoral a révélé le peu d'expérience du mouvement populaire dans l'exercice des droits politiques, surtout dans le rapport qui existe entre ces droits et le pouvoir public et les institutions politiques. Beaucoup de leaders ont rappelé l'importance capitale des libertés politiques, mais très peu ont parlé du rapport existant entre ces libertés et l'organisation politique des partis, la participation électorale, le contrôle du pouvoir public ou le renforcement de la société civile face à un État centralisé.

Nonobstant ces limites, le mouvement populaire a fait beaucoup de nouvelles expériences à partir de 1994, qu'il pourrait mettre à profit pour exercer une plus grande influence et pour mieux atteindre ses objectifs. Grâce à l'ASC, les organisations populaires connaissent de l'intérieur les coulisses de la politique, naguère inaccessibles ; elles ont appris à se concerter ; elles comprennent mieux les changements survenus dans le pays ainsi que leurs répercussions sur l'action ; leur discours est moins teinté de confrontation et elles ont appris à négocier.

Au moins, a débuté la réflexion sur la manière pour l'ASC de dépasser les positions sectorielles, d'éliminer les obstacles techniques empêchant le passage de la contestation à la présentation de propositions, de changer les formes de lutte désuètes en période d'après-guerre. Pour le mouvement syndical et populaire, la possibilité d'exercer une plus grande influence, sans renoncer à sa vision démocratique, dépend en partie de l'instauration d'un niveau plus élevé de respect des droits de la personne, en particulier en milieu rural où l'armée exerce encore un contrôle serré. Elle dépend aussi de l'élimination des obstacles empêchant la participation politique des citoyens. Seule l'élimination de ces obstacles peut faire fleurir la tolérance et le respect vis-à-vis de l'opposition politique.

Deuxième partie : Le mouvement du peuple maya

QUELLE EST LA RÉALITÉ ETHNIQUE DE LA SOCIÉTÉ GUATÉMALTÈQUE ?

Dans le diagnostic du Guatemala comme dans son histoire statistique, les données relatives à la diversité ethnique n'ont jamais été décomposées. La différence entre autochtones et ladinos repose en général sur des données démographiques dont les critères ethniques n'ont pas été systématisés.

---

162 Entrevues avec Amilcar Mendez du CERJ et Victor Gudiel de l'AEU (lire la note suivante). Ce dernier a dit que : «[les parties tenteront de] conclure des accords sur la possibilité que les réformes constitutionnelles résultent d'une large participation, au lieu d'une participation limitée aux 50 représentants des partis politiques ou aux cent et quelque représentants qui ne répondent pas réellement à l'appel de la population guatémaltèque.»

163 Amilcar Mendez : «... pour que l'assemblée constituante qui va être créée soit réellement un lieu où sera entendue la voix du peuple maya, il faut que les représentants du mouvement populaire y fassent entendre leurs voix sur les propositions... », Entrevue du 22 juin 1994.

L'idée d'une position privilégiée du mouvement populaire ressort encore plus clairement de l'entrevue réalisée avec l'AEU : «... [avant] de mettre en place l'assemblée nationale constituante, ... [il faudra apporter] une réforme à la Loi électorale et des partis politiques ... afin que soit reconnue dans cette assemblée la participation des représentants légitimes du peuple du Guatemala.»

Et la personne qui recueille les données n'a pas davantage de préparation pour identifier l'identité ethnique à partir de critères autres que ceux, évidents, du costume.[164]

Toutefois, un autre genre de diagnostic apparaît depuis cinq ans. Avec l'aide du PNUD, de l'UNICEF et d'autres agences de coopération internationale, on a commencé à systématiser et à interpréter les données à partir du point de vue des autochtones. Les données utilisées dans cette partie proviennent de ces sources.

«Il existe au Guatemala quatre peuples définis : le peuple maya qui a ses propres racines, le peuple métis aux racines indo-européennes, le peuple garífona qui a des racines africaines et antillaises et le peuple xinca, dont les racines sont pipiles. Le premier est structuré en 30 communautés ethniques, dont 22 résident sur le territoire qui est sous la juridiction de l'État guatémaltèque. Ces communautés se dénomment nationalités, ou ethnies, chacune ayant sa langue propre.»[165]

D'après Cholsamaj, 60 % de la population guatémaltèque est d'origine maya, 1 % est xinca et garífona et 39 % est ladina. La plupart des Mayas vivent en milieu rural, regroupés selon des divisions politiques et administratives qui ne recoupent pas l'unité linguistique.

Il se parle 23 langues au Guatemala : 20 sont des langues mayas, auxquelles s'ajoutent l'espagnol, le xinca et le garífona. L'espagnol est parlé par environ 3,8 millions de ladinos ; le xinca, par 297 habitants, et le garífona, par 6 000 locuteurs. Chez les Mayas, les plus nombreux sont les Kíchee' (1,8 million de locuteurs), qui sont disséminés sur sept départements : Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, Baja Verapaz, Quiché, Suchitepequez et Retalhuleu. Les Mam (1 million de locuteurs) vivent dans trois départements : Quetzaltenango, San Marcos et Huehuetenango. Viennent ensuite les Kaqchiquel (1 million de locuteurs), dispersés dans sept départements : Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla, Suchitepequez, Sololá et Baja Verapaz ; et finalement les Q'eqchi' (712 000 locuteurs) qui sont dispersés dans les départements du Quiché, d'Alta Verapaz, du Petén et d'Izabal.[166]

En plus de la distribution très inégale des biens et des ressources, les relations ethniques sont stratifiées. Les institutions sociales, culturelles, linguistiques, économiques et politiques du peuple maya sont toutes subordonnées aux institutions ladinas ou métis.[167]

D'après Demetrio Cojtí Cuxil, la domination des dirigeants «métis ou créoles» sur les communautés mayas se manifeste en ce que :

- la langue officielle est l'espagnol ; la culture nationale est celle qui correspond au point de vue ladino ;

---

164 Dans le document officiel intitulé «Programme prioritaire d'investissement social», préparé conjointement par le SEGEPLAN et le ministère des Finances publiques et présenté sous forme de rapport au Groupe consultatif en juin 1994 dans le but de solliciter un financement pour la reconstruction, aucun tableau d'indicateurs sociaux de base ne présente de chiffres précis sur la situation des autochtones, alors que ce sont eux qui ont été les plus affectés par le conflit armé intérieur.

165 «Analyse de la situation de l'éducation maya au Guatemala», préparée par Alfredo Tay Coyoy, UNICEF / MINISTERE DE L'EDUCATION, Guatemala, avril 1994

166 Les autres langues mayas sont : le Poqomchí (259 000 loc.), parlé dans Alta Verapaz et Baja Verapaz ; le Tz'utujiil (156 000 loc.), parlé dans Sololá et Suchitepéquez ; le Ixil (131 000 loc.), parlé au Quiché ; le Poqomam (127 000 loc.), parlé dans Guatemala, Jalapa et Escuintla ; le Chuj (85 000 loc.), parlé dans Huehuetenango ; le Popti' ou Jakalteco (84 000 loc.), parlé dans Huehuetenango ; le Ch'orti' (74 000 loc.), parlé dans Zacapa et Chiquimula ; le Awakateko (34 000 loc.), parlé dans Huehuetenango ; le Sakapulteco (42 000 loc.), parlé dans la municipalité de Sacapulas (Quiché) ; le Akateko (39 000 loc.), parlé dans Huehuetenango ; le Uspanteko (21 000 loc.), parlé dans la municipalité de Uspantan (Quiché) ; le Mopán (13 000 loc.), parlé dans le Petén ; le Sipakapense (6 000 loc.), parlé dans San Marcos ; et le Itzaj (2 000 loc.), parlé dans le Petén. Tiré de «Kajlab'alil maya'iib'xuq mu'siib' : Ri Ub'antajiik Iximuleew», qui signifie «Mayas y ladinos en cifras : El caso de Guatemala», p. 20 à 26, Cholsamaj, Guatemala, 1994.

167 Ibid.

- les territoires où vivent les Mayas et où sont parlées leurs langues sont fragmentés selon une logique politique et administrative qui n'est pas la leur ;
- l'appareil d'État est entièrement monopolisé par la classe dirigeante ladina ;
- il existe à l'égard des communautés mayas une oppression, un contrôle, de la discrimination ainsi que de l'exploitation économique.[168]

Sur les territoires où vivent les Mayas, le régime de propriété dominant est le minifundio. Près de 80 % de la population maya ne possède que 20 % des terres cultivables. À l'opposé, seulement 2 % des propriétaires ladinos ou non autochtones possèdent le reste, c'est-à-dire 80 % des terres cultivables. «Entre 1950 et 1979, le nombre de familles autochtones n'ayant, pour subsister, que de minuscules parcelles de terre a augmenté de 40 pour cent, l'étendue de leurs parcelles diminuant de 30 pour cent.»[169]

La population active est composée à 43,9 % de Mayas. Ils dépensent leur force productive dans les fincas ou dans les usines agro-exportatrices de sous-traitance, dans la culture et la récolte des grains de base et des légumes écoulés sur le marché intérieur. Malgré la dépression économique des années 80, qui a directement fait chuter le rendement des grains de base par surface cultivée, la population maya n'en continue pas moins de produire 60 % du maïs (20 % provenant de leur travail comme migrants), 42 % de la production de fèves noires (12 % provenant de leur travail comme migrants) et 31 % de la production du riz (6 % provenant de leur travail comme migrants).[170]

La plupart des autochtones mayas ont des conditions de vie et de travail extrêmement précaires. «La pauvreté qui afflige le peuple maya est passée de 63 % à 77 % entre 1980 et 1989, elle résulte directement des politiques de l'État. Pendant la même période, la pauvreté extrême est passée de 32 % à 55 %, frappant principalement les départements où la population maya est plus élevée : Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, Baja Verapaz, San Marcos, Sololá, Totonicapán et Jalapa.»[171]

Quatre indicateurs sociaux illustrent la gravité de la situation dans laquelle se trouve la population maya :[172]

L'éducation :

- Le système d'éducation n'est pas adapté à la réalité culturelle des Mayas, tant au plan des programmes et de la couverture territoriale qu'au plan de la structure et de l'organisation scolaires. En 1991, la part du budget de l'éducation consacrée à l'instruction bilingue a été de 4 % (elle était de 0,25 % en 1984). L'instruction bilingue est donnée dans 400 écoles au plus et seulement jusqu'à la quatrième année ;
- 70 % de la population maya est analphabète ;
- 67 % de la population maya n'a pas terminé le primaire ; 92 % n'a pas terminé le secondaire et 99 % n'atteint pas l'instruction supérieure. Le Guatemala compte moins de 2 000 professionnels mayas (soit 0,00033 % du total des professionnels) diplômés de l'université nationale.[173]

168 Cojtí, D. «Políticas para la reivindicación de los mayas de hoy (Fundamento de los derechos específicos del Pueblo Maya)», p. 14, Cholsamaj, Guatemala, 1994.

169 «Un nuevo tejido social para Guatemala : dinámica maya en los años noventa», préparé par Edgar Gutiérrez, Revista Polémica, n°3, p. 9, FLACSO, Guatemala, janvier-juin 1995.

170 Tay Coyoy, A. Op. cit., p. 19.

171 Ibid., p. 4.

172 Les données qui suivent ne visent pas à masquer le fait que des milliers de ladinos pauvres vivent dans des conditions socioéconomiques semblables à celles de la majorité maya.

173 Données tirées de «Análisis de situación de la educación maya en Guatemala», préparé par Alfredo Tay Coyoy, UNICEF / MINISTERE DE L'ÉDUCATION, Guatemala, avril 1994, et de «Elementos para un diagnóstico del desarrollo del pueblo maya», PNUD /PRODERE, Guatemala, 1995.

La santé :

- Le déficit alimentaire des enfants mayas (41 enfants sur cent) est plus élevé que chez les enfants ladinos (29 enfants sur cent) ;
- En 1990, le taux de mortalité infantile chez les Mayas a été de 87 pour mille naissances vivantes ;
- 80 % de la population maya n'a pas l'eau potable et plus de deux millions d'autochtones n'ont pas de services d'égout adéquats.[174]

Les ressources :

- La population autochtone a très peu de possibilités d'accès aux services sociaux élémentaires ainsi qu'aux ressources techniques et productives ;
- Le gouvernement n'a ni politique économique et sociale susceptible de soutenir le marché alimentaire ou l'accès au crédit pour les petits et moyens producteurs, ni politique agraire ni programmes de formation dans les domaines de l'environnement, de la production et de la promotion sociale.

La culture :

- Il n'existe aucune politique ou mesure de protection garantissant le respect de la cosmogonie des Mayas, de leurs coutumes et de leurs langues, de l'utilisation des costumes, de leur façon de s'organiser ou de résoudre leurs conflits.

Dans son dernier Rapport sur les droits au Guatemala, l'experte indépendante Mónica Pinto signale n'avoir recueilli aucune indication annonçant la ratification prochaine, par le gouvernement du Guatemala, de la Convention 169 de l'OIT[175], ni observé l'existence des conditions préalables à l'adoption des lois ethniques que la constitution oblige pourtant le gouvernement à adopter en vertu de l'article 70. «Cela renforce ma conviction que, s'il est vrai que le droit formel n'entraîne pas de discrimination contre la majorité autochtone, il ne la protège pas non plus ; cela conduit à la discrimination de facto».[176] Mónica Pinto ajoute :

> À la lumière de la loi électorale qui est en vigueur, la possibilité pour le peuple maya de s'organiser sur le plan politique est nulle. À cet égard, les dirigeants [que j'ai] rencontrés [m']ont rappelé que le Front autochtone national créé en 1975 n'a pas pu s'inscrire comme parti politique parce qu'on l'a qualifié de raciste, sans compter la persécution et les attaques dont ses membres ont été victimes. De la même façon, l'article 66 de la constitution, qui traite du respect de la culture maya, ne s'est jamais traduit par l'acceptation légale des processus électoraux propres aux communautés autochtones.[177]

À l'exception — toute relative — des soucis qu'il s'est faits au sujet des problèmes des autochtones en matière d'éducation, dont le ministère de l'Éducation s'est occupé ces dernières années, le gouvernement a comme politique de n'avoir aucune politique vis-à-vis de la population

---

174 Ibid.

175 D'après Alfredo Cupil López et Virgilio Alvadaro, la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui traite des Peuples autochtones et tribaux des pays indépendants, reconnaît la catégorie de peuple jouissant d'une identité propre et de droits collectifs ; reconnaît la différence culturelle ; accepte et respecte les valeurs culturelles, les pratiques ainsi que les autorités autochtones ; promeut la création de programmes axés sur la participation, la consultation et la décision des peuples autochtones ; promeut le droit coutumier ; établit la nécessité d'une éducation, dans la langue maternelle, qui respecte la culture, l'histoire et l'identité du peuple autochtone ; reconnaît au peuple autochtone le droit de définir les caractéristiques et les plans de son développement ainsi que le droit de préserver une «relation spéciale avec ses terres et territoires», dans «Derecho Indígena / Sistema jurídico de los pueblos originarios de América», Centre d'études sur la culture maya, Guatemala, mai 1994, p. 199 à 208.

176 «Rapport de l'experte indépendante, Mónica Pinto, sur la situation des droits de la personne au Guatemala, préparé conformément à la résolution 1994/58 de la Commission», p. 30, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/1995/15, février 1995.

177 Ibid.

maya ni aucune règlementation susceptible de garantir le respect de leurs droits.[178] Quelques organisations mayas ont qualifié cette réalité systémique de «colonialisme intérieur».

Dans la mesure où cette situation résulte d'une problématique enracinée dans l'iniquité et l'inégalité entre ethnies, on ne peut, pour remédier à la situation des droits de la personne, simplement valoriser l'entrée en vigueur des droits de la personne parmi la population autochtone ; l'anthropologue Jorge Solares l'a bien montré. Il manque d'études sur l'explication donnée par les autochtones de la violation de leurs droits. «La violation des droits des autochtones se manifeste sous deux formes au Guatemala : celle de l'armée et des groupes paramilitaires par laquelle des principes essentiels de coexistence, tels que la vie et l'intégrité de l'individu et de la société, ont récemment été brimés de façon violente, dans le cadre du conflit armé intérieur.»[179]

LES ANTÉCÉDENTS GÉNÉRAUX DU MOUVEMENT MAYA

L'un des signes les plus manifestes de la transformation de la société et de l'État au Guatemala est sans contredit l'irruption d'un vaste mouvement politique du peuple maya et les répercussions qui en ont découlé. Depuis le début des années 90, divers phénomènes — occultés ou considérés comme tabous, les uns pendant des décennies et les autres depuis des siècles — se manifestent de manière indéniable.

Trois phénomènes expliquent l'apparition de changements profonds et dynamiques dans les communautés autochtones et dans leurs rapports avec les groupes de pouvoir traditionnellement ladinos : 1) la capitalisation des communautés vivant d'autoconsommation à partir de 1960 ; 2) le conflit armé intérieur qui se poursuit depuis 1963 ; et 3) la surveillance et la pression exercées depuis 1989 par la communauté internationale pour faire respecter les droits des peuples autochtones. Dans leur signification la plus générale, ces trois phénomènes forment le contexte dans lequel le peuple maya commence à exercer son indépendance politique.

1) La capitalisation

La capitalisation des communautés qui avaient vécu d'autoconsommation jusque-là a résulté d'abord et avant tout de l'ouverture du marché intérieur, sous l'impulsion du marché commun centre-américain. Elle a eu un triple résultat : l'augmentation des rapports monétaires, la différenciation sociale de plus en plus grande au sein des communautés autochtones et la construction de ponts de communication sociale et culturelle avec le style de vie et d'organisation ladino-capitaliste. De plus, la capitalisation a sonné le coup d'envoi de l'acculturation qui a renouvelé les formes de résistance autochtone.

À l'origine, la capitalisation s'est traduite par différents phénomènes : faible croissance des centres urbains municipaux ; augmentation du pouvoir des classes moyenne et supérieure autochtones ; mise en place de réseaux de catéchètes et de promoteurs de pastorale ; intensification de l'activité des confréries et des mairies autochtones ; communications radio et terrestres plus importantes ; accélération de la scolarisation et de l'alphabétisation en espagnol ; naissance

178 Nonobstant cette absence de protection, le Guatemala est lié aux normes internationales de protection des droits autochtones, puisqu'il a ratifié les 5 conventions suivantes : «Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide», «Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale», «Convention sur la torture et les autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants», «Convention relative à l'esclavage», «Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage».

179 olares, J. «Derechos Humanos desde la perspectiva indígena en Guatemala», p. 9, Debate n°28, FLACSO, Guatemala, 1995. Solares ajoute que «la deuxième modalité, substrat social et historique de la première, est séculière et systématique et elle consiste en l'exclusion, la discrimination et le racisme centenaire que les secteurs dominants ladinos lancent à la face de la majorité autochtone.»

d'associations paysannes et de coopératives ; création de groupes désirant coloniser ou acheter des terres ; participation de leaders autochtones accueillis et utilisés par les partis politiques ; intérêt électoral nouveau pour le vote autochtone, etc. Au gré de ces phénomènes, d'autres changements sont apparus dans la conscience et la conduite de ces nouveaux leaders et d'un nombre non négligeable de familles autochtones. D'une part, on a commencé à parler à voix basse du pouvoir politique et des privilèges qui, au Guatemala, étaient monopolisés par les ladinos ; d'autre part, l'État et les institutions traditionnelles — en particulier l'Église catholique et les partis politiques — ont commencé à coopter des secteurs autochtones.[180]

Toutefois, ces phénomènes sont apparus sans qu'aucun mécanisme ne soit mis en place en vue de la participation et de la représentation autochtones au sein des pouvoirs publics locaux et nationaux. La marginalisation des autochtones et l'inégalité dans l'exercice de leurs droits ont persisté, en l'absence de tout respect pour leur identité culturelle. Ainsi, leur ancienne autonomie locale s'est affaiblie, leur vieille cohésion communautaire s'est effritée, tandis que s'imposait l'engrenage intégrateur et ladinisant de l'État, incapable d'assurer une cohésion ou de répondre aux forces montantes et aux demandes croissantes. Les rapports fondés sur l'oppression et la discrimination n'ont fait que s'accentuer.[181]

L'intérêt et le débat suscités par l'ethnicité ont alors pris trois directions. La première, de nature assimilatrice, a mis en valeur le folklore et s'est exprimé en particulier par le travail de l'Action catholique, de la Pastorale indigène et de l'Institut linguistique d'été[182] ; la deuxième, proprement autochtone, a commencé à se manifester vers 1972 avec les Séminaires autochtones qui réunissaient des enseignants et des promoteurs intéressés à réfléchir sur l'identité culturelle ; vers 1977, elle s'est traduite par la publication de la revue mensuelle Ixim qui, pendant trois ans, abordera directement la question de la «création d'une conscience indienne».[183] Cette deuxième direction a donné lieu, à l'initiative d'Adrián Inés Chávez, le fondateur de l'Académie de la langue maya-kichee', à des rencontres qui portaient sur la normalisation des langues autochtones.[184] La troisième direction, apparue au début des années 70 et d'orientation indigéniste, a regroupé des professeurs et des étudiants universitaires rattachés directement ou indirectement aux organisations révolutionnaires armées, dont les membres étaient presque tous ladinos. Le débat était lancé : comment devait-on interpréter la «question autochtone» au Guatemala : du point de vue de l'identité ethnique et culturelle, ou du point de vue marxiste sur sa position de classe ?[185]

Tous ces faits se sont entrelacés en confluant vers les moments politiques forts : élections, tremblement de terre de 1976, conflit armé intérieur, répression massive, etc. Quoi qu'il en soit, l'entrée de la monnaie aura été décisive pour les communautés autochtones, car, en même temps qu'elle effrite leur résistance traditionnelle, elle générera des formes de défense et de connaissance de soi marquées par une politisation croissante.

2) Les autochtones et la guérilla

En tant que facteur du profond changement qui a marqué les communautés autochtones, le conflit armé intérieur est beaucoup plus complexe que la capitalisation, tant par ses implications

180 Manz, Beatriz, «Cambios en la Comunidad, desplazamientos», Iglesia Guatemalteca en el Exilio, México, 1986.

181 Le Bot, Y., «Movimiento indio y poder ladino», Trace n°13, CEMCA, México, 1988.

182 Arias, A., «El movimiento indígena de Guatemala : 1970-1983», paru dans Movimientos Populares en Centroamérica, Menjivar y Camacho et al., FLACSO/ONU/IISUNAM, Costa Rica, 1985.

183 Bastos, S. et Camus, M., «Quebrando el silencio», p. 26, FLACSO, Guatemala, 1993.

184 Ibid. p. 25 et 26.

185 Deux publications stimulent le débat : dans «Guatemala : una interpretación histórico social», Siglo XXI, México, 1970, Güzman Bocler et Herbert sont plus proches de l'autonomie ethnique et culturelle ; dans «La patria del criollo», Editorial Universitaria, Guatemala, 1971, Martínez Peláez subordonne l'identité culturelle à l'économie et tend ainsi à démontrer comment l'histoire économique et politique crée "l'indien", pour ensuite virtuellement le ladiniser.

que par la difficulté constante de l'aborder ou de l'analyser de manière systématique. Ce qui est sûr, c'est qu'il a modifié directement et de façon décisive le destin du peuple maya. Le mouvement révolutionnaire armé est né et s'est développé là où prédominait la population autochtone, en particulier dans le nord ainsi que dans l'ouest et le nord-ouest du Guatemala.

Composée d'étudiants et de professionnels ladinos de classe moyenne, la guérilla ne tenait pas compte, à l'origine du moins, de l'inégalité entre les ethnies dans ses conceptions ou ses positions. S'installant en territoire autochtone, convaincue que la justesse de sa lutte illuminerait les pauvres ainsi que les travailleuses et les travailleurs des secteurs populaires, la guérilla préconisait la «théorie du foyer». La lutte allait créer un mouvement armé capable de mettre en déroute l'État et son principal représentant, l'armée. Au Guatemala comme partout ailleurs, la guérilla a survécu grâce aux provisions et au soutien logistique que les villages autochtones situés dans son rayon d'action lui fournissaient. Sa vision toute militaire l'a donc amenée à apprendre à connaître politiquement la réalité autochtone. Dans tous les cas, ou presque, le contact s'est fait en douceur, la guérilla bâtissant ses relations par le biais de l'éducation politique. Ses rapports avec ses bases naissantes reposaient sur l'idéologie de la lutte des classes, de même que sur une sorte de symbiose entre le marxisme et la théologie de la libération selon laquelle l'oppression ethnique et culturelle est subordonnée au message plus simple du «rachat des pauvres».

Devenue un centre de pouvoir dans beaucoup de communautés autochtones, la guérilla a aidé les gens à résoudre des conflits, elle a incorporé des leaders à ses bases, donné des cours d'alphabétisation, fait de l'éducation politique, contribué à l'amélioration de l'organisation communautaire, pris part aux activités auxquelles on l'invitait, sanctionné des mariages, etc. La force de son empathie pour ces populations résultait de deux grands projets : mettre en déroute l'armée jugée répressive et corrompue, qui s'était accaparé des terres et qui était considérée comme l'ennemie historique du peuple ; contrer la pauvreté et les abus des finqueros et répartir la terre entre ceux qui n'en avaient pas.

À la suite de discussions internes et du débat mené en milieu universitaire à propos du tandem ethnie—nation, le mouvement révolutionnaire armé et, en particulier, l'Armée de guérilla des pauvres (EGP), l'Organisation du peuple en armes (ORPA) et, quelques années plus tôt, le Parti guatémaltèque du travail (PGT, Parti communiste) ont ajouté à leurs discours leur diagnostic sur la question ethnique du Guatemala à partir du milieu des années 70. Pour la première fois, un nouvel espace politique non maya prend forme, qui rend possible la confrontation de l'État sur la base de sa complicité non seulement avec «la violence de l'exploitation», mais aussi avec «la violence du racisme et de l'oppression ethnique».

Dans leurs documents respectifs, ces organisations (surtout les deux premières) ont reconnu l'urgence d'établir des rapports d'égalité entre les autochtones et les ladinos. L'ORPA, dans un document intitulé «Au sujet du racisme», fait l'analyse phénoménologique du rapport entre discriminateurs et discriminés : «Le racisme est possible et efficace parce qu'il accompagne une situation de pouvoir et d'inégalité économique. Dans la structure globale de la société, les secteurs qui pratiquent la discrimination bloquent totalement la mécanique du pouvoir et de l'ascension sociale et les facilités offertes par la société, en accaparant l'usufruit pour eux seuls.»[186] Dans «Les peuples autochtones et la révolution guatémaltèque», l'EGP considère l'assujettissement de l'identité ethnique et culturelle des Mayas comme la preuve qu'il faut créer une «patrie multinationale» : «Nous croyons qu'il faut distinguer l'autodétermination en général, du droit à l'identité ethnique et culturelle et du droit à l'autonomie politique locale.»[187] Même si le PGT ne reconnaît pas l'identité culturelle autochtone, il souligne, dans la partie de son programme

186 Publié par Agence latinoaméricaine d'information (ALAI), p. 3, Montréal, 5 novembre 1982.

187 Ibid. p. 13.

politique intitulée «La question autochtone», que «la discrimination est un outil idéologique façonné et fondé sur de prétendus raisonnements favorisant les classes dominantes, qui ont su profiter de toutes les situations concrètes qui se sont présentées dans l'histoire pour l'inculquer profondément dans la conscience populaire.»[188]

En dépit de ces discours, ni le PGT ni les deux organisations de guérilla n'ont exigé, dans leur diagnostic, des réformes ou des transformations ethniques spécifiques. Elles s'en sont tenues à des propositions essentiellement bolcheviques préconisant la libération des ouvriers et des paysans contre l'exploitation économique. La guérilla s'est également distancée du discours ethnique dans sa pratique ; à tout le moins, elle a manqué de cohérence avec son discours. Ses organes de décision et de commandement ont presque tous été occupés par des ladinos, les autochtones effectuant essentiellement les tâches opérationnelles. La militance des autochtones et leur collaboration avec le mouvement de guérilla, quelles qu'en aient été les formes, ont été soumises aux lois militaires implacables de l'ordre et de l'obéissance qui ont dicté toute l'action révolutionnaire, puisque l'affrontement armé a entraîné en fin de compte un état de contre-insurrection qui a mis la population autochtone au centre de la répression déclenchée par les organes de sécurité de l'État et au beau milieu des deux armées en présence.[189]

L'interaction entre l'action révolutionnaire et la dynamique des mouvements communautaires et municipaux a donné naissance à des organisations populaires autochtones qui — tel le Comité d'unité paysanne (CUC) — ont entretenu des liens directs et indirects avec la guérilla. Débute alors une nouvelle étape dans l'organisation politique des autochtones, caractérisée par les regroupements d'autochtones présentant des revendications sociales qui visent, sur le plan idéologique, à réaliser la symbiose entre la pensée bolchevique (lutte des classes basée sur l'unité entre ouvriers et paysans et visant la prise du pouvoir) et la pensée proprement autochtone. Presque au même moment, par contre, commence à apparaître une tendance qui se radicalise autour de la pensée proprement autochtone. Des autochtones se réunissent, certains sont d'anciens militants révolutionnaires, pour former le Mouvement indien Tojil, qui durera peu de temps.[190]

En conséquence, le mouvement révolutionnaire, d'une part, a engendré la formation de nouvelles expressions politiques autochtones, surtout celles qui ont brandi les revendications populaires. D'autre part, il est devenu le creuset de dissidences politiques autochtones qui se sont éloignées de façon définitive de l'ancienne manière de traiter les problèmes d'oppression et d'identité culturelle. Au-delà de ses idées, le mouvement révolutionnaire a engendré, volontairement ou pas, un conflit armé intérieur auquel l'armée s'est mêlée par des moyens dévastateurs tels que la terreur et l'ethnocide.

Dans les années 80, les communautés autochtones ont subi de profondes transformations. L'organisation autochtone et le mouvement civil communautaire autochtone nés dans les années 70 ont été désarticulés. Du point de vue contre-insurrectionnel, la population autochtone se révèle stratégique pour la sécurité d'État. La logique est la suivante : puisque les autochtones sont la base sociale de la guérilla, il faut donc les dissuader, les contrôler, voire les éliminer. Structurellement absent des régions à forte densité de population maya, l'État y assure désormais sa présence par

188 Ibid. p. 15.

189 Le rapport entre la guérilla et la population ixil est analysé par David Stoll de la façon suivante : «Mais les guérilleros avaient très peu d'armes à donner à ceux qui les suivaient. La peur des soldats ne signifiait pas nécessairement l'appui à la révolution. Contrairement aux autres groupes révolutionnaires plus petits et plus prudents, l'EGP a intégré des communautés entières dans ses rangs. Sa stratégie d'organisation des masses ne laissait aucune place à une neutralité intermédiaire, dans laquelle beaucoup d'indiens ixiles auraient préféré demeurer.» «Evangelistas, guerilleros y Ejercito : el triángulo ixil bajo el poder de Rios Montt», dans Guatemala : Cosechas de Violencia, R. Carmack, FLACSO, Costa Rica, 1991.

190 Vers 1980 est publié «Guatemala : de la República Centralista a la República Popular Federal». Dans le cadre des concepts en vigueur à ce moment, ce document est le "premier énoncé proprement indien à être publié au pays"», Bastos S. et Camus M., «Quebrando el silencio», p. 31, FLACSO, Guatemala, 1993. Demetrio Cojtí a affirmé que cette organisation «n'avait pu survivre parce que l'armée l'avait rapidement démantelée», Entrevue, 29 juin 1994.

l'entremise de l'armée en militarisant toutes les régions où sévit le conflit armé.[191] Dans la nouvelle géographie politique, l'ethnocide, l'exil et le déplacement massif des populations mayas ajoutent leurs effets multiplicateurs désastreux aux conséquences de la dépression économique virtuelle et de l'augmentation de la pauvreté.

Dans l'esprit de l'armée et du gouvernement, une fois défaite la stratégie de la guérilla, le tissu social allait être refait, mais sous le contrôle de l'armée. C'est ainsi, paradoxalement, que la réalité autochtone a gardé une importance stratégique, non plus cette fois en raison de la guerre que l'État devait livrer, mais parce qu'il voulait retrouver la stabilité perdue et devenir enfin gouvernable. Le gouvernement crée donc les villages modèles qui sont ni plus ni moins des camps de concentration, il renforce les PAC et il gouverne par la terreur. Pendant ce temps, prologue à la reconversion de l'État, la nouvelle constitution entrée en vigueur renferme, pour la première fois, un chapitre sur les droits des autochtones.[192] Cependant, la voie de la démocratisation et de la reconstruction de l'État s'est ouverte seulement après que l'holocauste autochtone eut consacré la déroute stratégique de la guérilla.

Dispersion, silence, insécurité : tels ont été les syamptômes de l'holocauste, qui a néanmoins configuré un nouveau contexte dans lequel les autochtones ont cessé d'être des acteurs de second plan. C'est à ce moment en effet qu'ils commencent, lentement, à se réorganiser avec la souplesse et le talent qui les caractérisent. Fin des années 80 et début des années 90 : de nouvelles formes d'organisation apparaissent, qui visent trois objectifs :

a) accéder au pouvoir local (comités civiques et comités d'amélioration de la vie communautaire) ;

b) confronter l'État pour sa responsabilité dans la violation des droits de la personne, en particulier ceux des autochtones victimes du conflit armé intérieur [le CUC, refondé en 1986 ; la CONAVIGUA et le CERJ en 1988 ; la CONDEG en 1989 ; les CCPP en 1988 ; les CPR en 1990 ; les SSRI en 1991 ; Majawil Q'il en 1990 ; etc.] et

c) étudier, socialiser et politiser le peuple maya à l'égard des nouvelles composantes identitaires culturelles [le Conseil des organisations mayas du Guatemala (COMG) en 1990, Cholsamaj en 1988, l'Académie des langues mayas en 1986, l'Association des écrivains mayas du Guatemala, le Centre d'études de la culture maya (CECMA) et d'autres encore].

Même si, dans cette diversité d'organisations, subsistent des divergences et la trace d'anciens liens idéologiques et militants avec la gauche révolutionnaire, un véritable mouvement autochtone existe bel et bien, dont le dénominateur commun principal est le souci général pour le respect de sa culture.

3) Le mouvement pour les droits des autochtones

La surveillance et la pression exercées par la communauté internationale pour faire respecter les droits des peuples autochtones influencent directement la définition et la mise en forme des consensus qui amènent les autochtones à prendre la parole en tant qu'autochtones. Leur mouvement acquiert sa propre dynamique, distincte de celle des organisations populaires ladinas. En cherchant, dans leurs rapports mutuels, à répondre à des questions telles : «Luttons-nous pour

191 Avant les massacres, c'est-à-dire en septembre 1980, l'armée a créé les Patrouilles d'autodéfense civile (PAC) et y a embrigadé environ un million de Guatémaltèques, «dans le but d'associer la population civile au déracinement des insurgés.» L'armée a fait cela aprés avoir constaté que les «insurgés.» L'armée a fait cela après avoir constaté que «Les insurgés ont organisé la population civile dans les Forces irrégulières locales (FIL), sorte d'organisme paramilitaire ayant pour fonction d'appuyer la guérilla au plan de la logistique et de l'information. Nous avons étudié ce modèle : voici notre réplique.» PDH/AECI/ASADI, «Les comités de défense civile au Guatemala», Bureau du Protecteur des droits de la personne, Guatemala, 1994.

192 La constitution de 1945 comprenait un alinéa faisant état de l'existence des différents groupes ethniques. Selon le Conseil d'éducation maya (CEMG) toutefois, «l'esprit [de l'alinéa] a simplement permis d'orienter la formation des maîtres de la société ladina vers un resserrement des contenus culturels, sans égard à la culture des Mayas.», tiré de «Elementos para un diagnostico del desarrollo del pueblo maya», PNUD/PRODERE, Guatemala, 1995.

nous ou pour d'autres ?», «Qu'est ce qui nous distingue ?», «Sommes-nous capables de nous mettre d'accord, même si nos priorités et nos méthodes diffèrent ?», les organisations autochtones font de nouveaux apprentissages.

Se découvrant peu à peu comme des protagonistes sur la scène politique, les autochtones définissent des courants d'action où apparaissent leurs divergences. Toutefois, contrairement à la tradition politique occidentale, le nouveau mouvement autochtone tend à faire naître une synergie ; ainsi :

a) on s'efforce constamment, parmi les organisations autochtones qui ont conservé des liens avec la gauche révolutionnaire, de dissuader le populisme qui a tendance à sous-estimer l'importance et l'autonomie propre des demandes identitaires ;

b) quand les autochtones examinent le problème culturel, ils s'efforcent systématiquement de contrer la tendance à s'exclure eux-mêmes et à se marginaliser des noyaux de pouvoir ladinos et du reste de la société, car cela réduit les effets potentiels de leur influence sur la transformation de l'État.

C'est dans cette double dynamique que sont intervenus quatre événements internationaux liés de près au processus politique guatémaltèque. Ce sont : l'adoption de la Convention 169 ; les préparatifs en vue de «l'autre célébration» des 500 ans de la découverte de l'Amérique ; la remise du Prix Nobel de la paix 1992 à Rigoberta Menchú ; et le lancement de la décennie des droits des peuples autochtones.

L'OIT a adopté la Convention 169 sur les peuples indigènes et tribaux des pays indépendants, en 1989. La même année, l'Académie des langues mayas et l'Association des écrivains mayas du Guatemala «assistent au Xe Congrès autochtone centreaméricain, qui demande justement aux gouvernements, dans l'une de ses résolutions finales, de ratifier cette convention».[193] Les gouvernements précédents ayant tergiversé sur l'opportunité de ratifier cette convention, le Congrès l'a finalement mise sur les tablettes tandis que l'opposition à la Convention grandissait parmi les chambres de commerce du secteur privé. S'est alors ouvert un front de lutte qui a mobilisé dès le début certaines organisations (Délégation pour la ratification de la Convention 169, CEMCA, COMG) et qui place à l'ordre du jour politique la question de savoir si le Guatemala est, ou non, une nation intégrant ses différentes composantes.

Du 7 au 12 octobre 1991 a eu lieu à Quetzaltenango la Deuxième rencontre[194] continentale «500 ans de résistance autochtone et populaire», organisée par les groupes membres de Majawil Q'ij et du Mouvement national de résistance maya. À l'époque, leurs revendications étaient plus près des revendications populaires ladinas. La rencontre n'a pas permis d'analyser en profondeur les problèmes spécifiques des autochtones ; mais c'est précisément pour cette raison qu'y ont été débattus, pour la première fois en public, des points de vue et des angles d'approche divergents, afin de les distinguer les uns des autres et de trouver un équilibre.

Majawil Q'ij voulait dénoncer la nature répressive de l'État, alors que la COMG voulait discuter d'autonomie et d'identité culturelle maya. Entre ces pôles s'étalaient les différents points de vue. «De la Deuxième rencontre ont émané deux documents (...) : un "Memorandum" envoyé à toutes les autorités du pays, parle de Pôles de développement, des PAC, du recrutement forcé, des terres et des réformes constitutionnelles ; l'autre document, la "Demande publique de la 2e Rencontre continentale", invite le gouvernement du Guatemala à se prononcer publiquement en

193 Bastos, S. et Camus, M., «Quebrando el silencio», p. 185, FLACSO, Guatemala, 1993.

194 La Première rencontre, qui a eu lieu à Bogotá en 1989, avait rassemblé des organisations autochtones et paysannes. L'esprit de la Campagne de résistance étant de dénoncer le génocide des ouvriers, des paysans et des autochtones, la rencontre se rapproche davantage de la dénonciation politique de classes, que de la dénonciation ethnique.

faveur de la liberté d'organisation du peuple maya et de sa participation au dialogue avec l'URNG, en faveur de la fin du conflit et de la militarisation, de la ratification de la Convention 169 de l'OIT, pour la fin de l'impunité, pour la garantie du droit à la vie et à l'intégrité physique des Guatémaltèques ayant participé à cette 2e Rencontre.»[195]

La 2e Rencontre a soutenu totalement la candidature de Rigoberta Menchú au Prix Nobel de la paix. La leader autochtone a d'ailleurs modifié son discours traditionnel à dominante politique et populaire, pour y intégrer des variantes où ressort sa préoccupation pour la culture autochtone. Ajoutons qu'en 1991 les Mayas se sont ouverts davantage aux autres communautés autochtones des Amériques ainsi qu'aux programmes de défense des droits des peuples autochtones mis de l'avant par l'ONU. Ils prennent ainsi de l'expérience dans la défense de leur identité culturelle.196

Qu'est-ce qui ressort de ces rencontres ?

Premier constat : les autochtones cherchent moins à institutionnaliser leurs organisations qu'à renforcer les espaces politiques ; leur but : influer sur la transformation de l'État guatémaltèque à partir de plusieurs endroits.

Deuxième constat : en ce début de la deuxième moitié des années 90, deux courants de priorités et de méthodes emportent le mouvement autochtone dans une synergie qui, loin d'uniformiser, favorise l'émergence de consensus sur des perspectives d'action favorables aux droits autochtones. Un courant reste idéologiquement proche de la lutte populaire des années 70 qui était sous la direction des organisations révolutionnaires. Ses revendications proprement autochtones ne semblent pas du tout s'écarter de l'ensemble de ses revendications. Sa priorité n'a pas été de réorganiser la nation sur la base de la comparaison des droits des ethnies. Son principal représentant est Majawil Q'ij. L'autre courant, moins actif mais non moins influent sur le plan politique, se concentre sur la transformation de l'État et de la société sur la base de la pleine reconnaissance de l'égalité des droits politiques et culturels des autochtones, par rapport aux ladinos. Son représentant principal, le COMG, regroupe un éventail d'organisations qui réduisent les discours, préférant influer directement sur la politique gouvernementale.[197]

Troisième constat : le mouvement autochtone ne se réduit pas aux grandes organisations rattachées à l'un des courants qui occupent la scène politique. Dès le début de la décennie, des «mouvements» sont apparus qui visent la socialisation et l'interaction des personnalités, des associations et des groupes qui désirent amener les bases mayas à «prendre conscience de leur identité», à trouver un langage commun pour interpréter leur réalité et leurs rapports avec les autres ethnies. Le terme «peuple maya» acquiert peu à peu de la consistance et devient un pôle d'identification ; on parle des droits du peuple maya, de son identité, on discute à fond de la notion d'«autonomie politique et culturelle», on s'interroge sur l'État et sur la pertinence des droits de la personne au vu de la réalité autochtone concrète.

Dernier constat : le phénomène politique qui a récemment fait vivre le plus d'expériences au mouvement autochtone et qui lui a lancé le plus de défis reste le processus de paix, en particulier l'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones signé par l'URNG et par le gouvernement de Ramiro de León Carpio. Comme l'explique la deuxième partie de cette étude, l'Accord vise à mettre en branle la transformation de l'État et la décentralisation du pouvoir : le pouvoir qui se manifeste par la démocratie traditionnelle mais également, si l'Accord est respecté et

195 Ibid. p. 170.

196 Ibid. p. 181 à 184.

197 Lire Bastos, S. et Camus, M., «Quebrando el silencio», FLACSO, Guatemala, 1993, et «Abriendo Caminos, FLACSO, Guatemala, 1995.

élargi, le pouvoir enraciné dans le ladinocentrisme qui, depuis toujours au Guatemala, entraîne la marginalisation et l'exclusion des autochtones du Guatemala.[198]

La COPMAGUA et l'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones

Nous l'avons dit : la campagne «500 ans de résistance maya et populaire» a été l'occasion pour les deux acteurs politiques, Majawil Q'ij et le COMG, tantôt de se concerter tantôt de s'affronter sur la base de leurs stratégies différentes. Sans sous-estimer leurs efforts respectifs pour trouver un équilibre entre leurs différences et sans ignorer qu'au cœur du débat qui les oppose réside la question cruciale de l'indépendance politique (vis-à-vis de l'URNG surtout et des partis traditionnels tels la Démocratie chrétienne), il faut reconnaître que Majawil Q'ij et le COMG ont fait preuve de créativité et se sont regroupés quand la conjoncture l'exigeait. De sorte qu'elles se sont vite trouvées confrontées à deux événements majeurs, dès la fin de la campagne des 500 ans : le coup d'État raté du président Serrano Elías et — avec le processus de paix et la reconstruction — l'amorce d'une nouvelle étape politique.

Majawil Q'ij et le COMG se sont aussitôt joints à la Table maya de la CSC, créée en 1992 dans le but d'obtenir que l'URNG et le gouvernement accordent aux organisations autochtones une place bien à elles dans les négociations de paix. Contrairement au secteur syndical et populaire — qui avait participé en 1990 à la réunion avec l'URNG à Metepec au Mexique —, les autochtones arrivaient sur cette scène politique pour la première fois. En se joignant à la Table maya, elles voulaient définir une position conjointe sur «L'identité et les droits des peuples autochtones». Elles tenaient à prendre part activement à la discussion d'autant plus qu'à leur avis les deux parties aux négociations manquaient de légitimité pour proposer des solutions sur cette question.

De nouveau, Majawil Q'ij et le COMG se sont affrontés au plan des concepts. Le COMG s'est retiré de la Table maya, jugeant que ses principaux points de vue (droit d'être reconnus comme peuple maya, de structurer une éducation en langue maya, autonomie) étaient, dans la proposition finale, subordonnés aux demandes plus générales concernant le respect des droits de la personne et la démilitarisation.

Ainsi, entre octobre 1992 et mai 1993, la Table maya est demeurée sous le leadership exclusif de Majawil Q'ij, tandis que d'autres ruptures survenaient dans les rangs du peuple maya : le Mouvement national de résistance maya (MNRM) se distançait de Majawil Q'ij ; la Coordination nationale autochtone paysanne (CONIC) naissait du CUC ; et du COMG se séparait la Délégation pour la ratification de la Convention 169.[199]

Le coup d'État raté, que tous ont appelé «serranazo», a détourné l'attention du processus de paix ; le COMG, Pro 169, le MNRM et l'Académie des langues mayas ont profité de ce moment propice pour fonder l'Assemblée du peuple maya.[200] Quelques jours plus tard, Majawil Q'ij, la CONIC et les autres organisations de la Table maya fondaient l'Instance d'unité et de consensus maya (IUCM). L'Assemblée et l'IUCM ne se sont toutefois pas entendues sur une action unique. L'IUCM, en tant que membre du Forum multisectoriel, a joint sa voix à celle de l'Instance

198 Lire «Derechos Humanos desde la perspectiva indígena en Guatemala», Solares, J., Debate n°29, FLACSO, Guatemala, juin 1995.

199 On trouve une description détaillée de l'histoire des organisations autochtones dans les deux œuvres, déjà citées, de Santiago Bastos et Manuela Camus.

200 L'atmosphère propice qui régnait à ce moment a favorisé la réunion de «213 représentants de 86 organisations mayas, dont Rigoberta Menchú, la CONAVIGUA, le CONDEG, le CERJ, ... enfin toutes les organisations mayas, des regroupements professionnels et des bureaux» en vue de la constitution de l'Assemblée, Bastos, S. et Camus, M., «Abriendo Caminos, p. 47, FLACSO, Guatemala, 1995.

nationale de consensus pour demander la création de mécanismes d'épuration du Congrès. L'Assemblée du peuple maya a préféré garder son indépendance ; convaincue que les organisations mayas auraient peu d'influence au sein de l'Instance nationale de consensus, elle a proposé publiquement Ricardo Cajas comme candidat à la vice-présidence de la République.

Après la Consultation populaire de janvier 1994 lancée par le gouvernement De León Carpio a eu lieu une autre recomposition des forces mayas. L'IUCM avait collaboré à la consultation populaire parallèle et proposé l'abstention aux élections ; du côté de l'Assemblée du peuple maya, les leaders se préparaient à négocier directement avec le nouveau gouvernement. Puis, le COMG et la CONIC ont quitté l'Assemblée, à l'exception du CEMCA, affilié au COMG.

Tel était l'état des alliances au début du processus de paix dont le premier pas décisif a été la signature de l'«Accord pour la reprise des négociations entre le gouvernement du Guatemala et l'URNG», le 10 janvier 1994. L'Accord reconnaît de manière explicite la présence de représentants mayas au Comité organisateur de l'ASC et légitime ainsi formellement leur participation, aux mêmes conditions que celles offertes aux secteurs qui avaient pris part au processus d'Oslo.[201]

Pour nommer leurs représentants à l'ASC, les forces mayas ont franchi une autre étape vers le consensus : l'Instance d'unité et de consensus maya, le COMG, l'Académie des langues mayas du Guatemala et l'Assemblée du peuple maya se sont alliés pour donner naissance à la Coordination des organisations du peuple maya du Guatemala (COPMAGUA).

La deuxième thématique discutée par l'ASC a été «L'identité et les droits des peuples autochtones». La préparation et l'adoption finale du document ont été rapides : en moins de vingt jours, chaque secteur a pu présenter ses positions et l'ASC a achevé la rédaction de sa proposition consensuelle finale le 30 mai, au terme de débats enflammés ayant exigé un effort constant de la part de tous les secteurs pour manœuvrer et pour faire consensus. La proposition était composée de trois éléments principaux :

- La reconnaissance du caractère multiethnique, multilingue et multiculturel de la nation guatémaltèque, ce que le cadre juridique ne reflète pas ni ne représente ;
- La nécessité de restructurer l'État («homogénéisateur, centralisateur, militariste, patriarcal, répressif et ethnocentriste») par l'établissement d'un système politique favorisant les rapports d'équité entre les peuples différents qui composent la société guatémaltèque ; et
- La reconnaissance des droits et de l'identité spécifique du peuple maya.

La partie de la proposition intitulée «Droits, demandes et mécanismes» formule douze droits précis :

1. Le droit d'exister pleinement et de manière intégrale comme peuple maya ;
2. Le droit à la vie collective et individuelle, le droit de vivre en paix sur la base de la justice, de la démocratie et de la coexistence pacifique ;
3. Le droit à une identité sociale, économique, politique et culturelle distincte ;
4. Le droit de posséder, d'utiliser et d'administrer les territoires habités par les communautés linguistiques mayas ou ceux qu'elles acquerront à l'avenir, conformément au droit international ;
5. Le droit d'exercer et d'appliquer le droit maya ;
6. Le droit de participer aux décisions politiques de l'État, afin de réaliser l'unité dans la nation ;

201 La citation textuelle dit : «Le Comité organisateur sera composé de représentants de chacun des secteurs qui ont pris part au processus d'Oslo, auxquels s'ajouteront les représentants des secteurs mayas.»

7. Le droit de la femme maya à l'intégrité physique, psychique et morale ;
8. Le droit de rétablir la culture maya, de la renforcer, de la promouvoir et de la développer ;
9. Le droit de s'exprimer dans sa langue, selon la communauté linguistique à laquelle on appartient ;
10. Le droit d'organiser librement l'éducation et la formation de ses membres à tous les niveaux ;
11. Le droit de susciter et de développer la spiritualité maya et d'en organiser les formes ;
12. Le droit des hommes et des femmes de porter en tout temps le costume maya, dans tous les lieux publics.[202]

Dans sa proposition, l'ASC a repris essentiellement les énoncés présentés par la COPMAGUA comme secteur maya, à l'exception de deux demandes, âprement défendues pendant les débats mais jugées trop radicales. L'une, de nature économique, visait la restitution des terres communales expropriées. L'autre, de nature politique, visait la reconnaissance de l'autonomie politique nécessaire à la prise en main de son destin comme peuple maya, la reconnaissance constitutionnelle et juridique des espaces du peuple maya, de ses pratiques, de ses structures politiques et de son mode d'organisation, la reconnaissance d'une autonomie territoriale délimitée sur la base de critères historiques et linguistiques, de même que la consultation et la participation du peuple maya, par la voix de ses organes représentatifs, aux instances de décision et de planification des grandes politiques.[203]

En vertu de l'Accord, c'est aux secteurs mayas affiliés à l'ASC, maintenant regroupés dans la COPMAGUA, qu'il revient de convoquer les organisations mayas, garífunas et xincas qui désirent prendre part aux commissions mixtes chargées de sa mise en œuvre. Cette disposition renforce de fait les organisations mayas de l'ASC et les légitime comme interlocuteurs directs du gouvernement. Cette légitimité est particulièrement importante pour parer à l'éventualité où les autorités auraient l'idée de créer une contrepartie autochtone que le gouvernement n'aurait plus qu'à coopter.[204]

La COPMAGUA s'est trouvée temporairement affaiblie quand certains de ses dirigeants ont dû consacrer plus de temps à leur campagne comme candidats aux élections, et que certaines de ses organisations membres ont en partie désapprouvé cette décision. Jusqu'à présent, elle n'a pas beaucoup diffusé l'Accord dans la population ; toutefois, avec l'aide de la MINUGUA, elle a commencé à réorganiser son siège et à consulter les communautés au sujet de l'Accord. Cette consultation servira à préparer une liste de propositions pour la constitution des commissions mixtes et du réseau de liaison pour la mise en œuvre de l'Accord.

Ainsi, pour le peuple maya, le processus qui emporte en ce moment ses organisations de même que ses leaders religieux, politiques et intellectuels est décisif. Il est décisif également pour la récupération entière des droits du peuple maya et pour la structuration d'une organisation communautaire et nationale capable enfin d'accueillir avec tolérance la diversité ethnique et culturelle et de respecter l'égalité entre les ethnies, et ce à tous les niveaux de la politique, c'est-à-dire dans tous les rapports juridiques, culturels, sociaux et économiques. Ce processus est le plus ardu et peut-être le plus complexe de tous ceux qui touchent à la démocratisation, puisque l'impunité dont jouissent les auteurs des violations des droits des peuples autochtones est sans doute la plus ancienne de toute l'histoire du Guatemala, de même que la plus grave.

202 Proposition consensuelle de l'ASC sur «L'identité et les droits des peuples autochtones», dans «Construyendo un futuro para nuestro pasado — derechos del Pueblo Maya y el Proceso de Paz», COMG, Éditions Cholsamaj, Guatemala, avril 1995.

203 Proposition de COPMAGUA sur «Identité et droits des peuples autochtones», ibid.

204 Comme on a pu l'observer dans la position d'Hector Rosada, qui, réuni avec le comité technique face au Groupe consultatif, avait présenté un membre du Fonds indigène (FODIGUA) en disant que le FODIGUA aurait la responsabilité d'exécuter les ressources allouées à la mise en œuvre de l'Accord.

La poussée des instances mayas et la force de leur organisation et de leurs propositions pointent toujours dans deux directions : la transformation de l'État et le changement des rapports sociaux, en particulier ceux qui ont trait à la vie communautaire. Une réflexion nouvelle apparaît, issue de leur influence et du débat soulevé par les propositions mayas ; elle invite à la reconversion des identités ethniques, y compris de l'identité ladina. On se penche avec plus d'intérêt et plus d'attention sur la culture hybride du Guatémaltèque, qui est si étroitement liée aux grands problèmes de ce pays. Néanmoins, les effets directs et concrets de la participation du peuple maya sont intrinsèquement liés à la mise en œuvre de l'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones. Si l'Accord vient à être appliqué, des changements sensibles vont se faire sentir dans les structures d'État qui ont été jusqu'à présent exclusives. Alors, les citoyens et les citoyennes devront prendre conscience que la discrimination ethnique constitue un délit.

Troisième partie : Le mouvement des femmes

Les principales leaders des organisations de femmes ont soulevé un débat informel : existe-t-il, oui ou non, un mouvement des femmes au Guatemala ? Si l'on définit un mouvement comme un ensemble de groupes mobilisés autour d'une plate-forme commune et assurant leur cohésion par une infrastructure organisationnelle, la question est vite réglée : la réponse est «pas encore». Mais, avec cette définition préalable, on risque de masquer le riche processus en cours ou de conclure que la participation des femmes est peu valable, puisqu'il n'existe pas encore de mouvement. Or, l'importance du débat réside non dans la possibilité de qualifier formellement le niveau réel d'organisation des femmes, mais dans le fait qu'elles sortent de la captivité domestique, qu'elles tentent d'influencer les politiques publiques, qu'elles obligent la société à réévaluer l'histoire des rapports sociaux et, surtout, qu'elles remettent en question la rupture du rôle des femmes entre vie publique et vie privée.

Avant les années 80, cette réévaluation est demeurée un événement isolé, individuel. Peu de femmes, et encore moins de groupes de femmes, prenaient position sur les droits spécifiques des femmes ou les défendaient. L'histoire des femmes du Guatemala et de leur participation sociale n'a pas encore été systématisée. De plus, à l'exception de la lutte menée dans les années 40 par un groupe de femmes pour l'obtention du droit de vote, les femmes ont eu tendance, comme militantes et organisatrices, à se plonger dans toute action visant à résoudre les problèmes causés par la précarité dans laquelle les ont jetées les tyrans et les gouvernements militaires. Ainsi, on connaît et on se rappelle la participation importante des femmes autochtones aux émeutes des Indiens, la solidarité des épouses des ouvriers syndiqués dans les années 20 et 30, leurs efforts et les succès remportés lors de la création des premiers syndicats féminins, la constance et la ténacité des femmes dans la lutte des enseignants ainsi que l'entrée des femmes toujours plus nombreuses dans les organisations révolutionnaires.

La tendance des femmes à se plonger dans l'action rappelle les luttes populaires où les hommes et les femmes s'épaulaient contre le totalitarisme qui jetait les gens dans une confrontation extrême et dans la lutte pour la survie. À l'époque, les hommes dirigeaient les organisations et les rapports qui s'y développaient étaient marqués par le style patriarcal. Les conditions n'étaient pas encore réunies pour réfléchir sur le mode de participation des femmes, encore moins sur les problèmes rattachés à la condition spécifique de femmes et qui s'ajoutaient aux autres problèmes.

Néanmoins, vers la fin des années 80, six conditions se sont conjuguées pour amorcer un important virage vers une compréhension plus profonde de la problématique des rapports entre les hommes et les femmes :

- Les répercussions de la décennie de la femme (1975-1985) qui résultent des pressions systématiques des organismes internationaux liés à l'ONU ;
- La réorientation des agences de coopération, qui donnent priorité au rôle économique des femmes ;
- Les échanges d'expérience entre les organisations féministes du Mexique, de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud ;
- La création dans chaque pays de mécanismes de communication entre des professionnelles (principalement ladinas, urbaines, de classe moyenne) et des chercheuses spécialisées dans la problématique et la participation des femmes ;
- L'arrivée des femmes dissidentes de la gauche révolutionnaire, rentrées d'exil avec une formation et une expérience politiques solides et une tradition dans l'analyse de la problématique des femmes ;
- La création du Comité de défense des femmes, attaché au Bureau du Protecteur des droits de la personne, comme soutien à la surveillance des droits des femmes et à leur organisation en dehors de la région de la capitale.

Par ailleurs, les changements politiques amorcés en 1985, qui ont vu naître une opinion publique favorable à la démilitarisation et à l'établissement de gouvernements civils légaux et légitimes, ont sonné le recul de la logique contre-insurrectionnelle et répressive qui brimait la liberté de pensée et la liberté d'opinion. Le nouvel ordre du jour alors établi en vue du débat social a facilité la prise de parole des nouveaux acteurs sociaux et mis à l'épreuve la tolérance et l'acceptation de la diversité.

La lente distension du conflit armé intérieur, la réaction aux conséquences désastreuses de la guerre, en particulier sur les familles autochtones, ainsi que la pression croissante pour que cesse l'impunité ont ouvert aux femmes un espace sans précédent pour «défendre la vie», face auquel l'initiative des hommes a eu peu de poids sur le plan politique.

Dans ce contexte, les organisations des femmes n'ont pas eu trop de mal à rompre avec l'approche réductrice utilisée jusque-là pour analyser les grands problèmes et les politiques sociales. Depuis 1990 — signe indiscutable que les femmes exercent davantage leur indépendance face aux hommes qui avaient toujours pris l'initiative politique — l'organisation des femmes n'a cessé de progresser, donnant naissance à de nouvelles leaders organisées. Près d'une centaine de groupes ont ainsi vu le jour ; loin d'être homogènes, ils privilégient plutôt tel aspect, telle fonction ou tel point de vue qui ne concerne pas nécessairement les rapports entre les hommes et les femmes. Au-delà de cette diversité, chacun s'oriente dans l'une des trois directions suivantes :

1) Trouver des solutions à la détérioration draconienne des conditions de vie et du pouvoir d'achat de la famille ;
2) Contrer les effets de l'impunité qui prévaut dans les organes de sécurité de l'État et collaborer à l'éclaircissement des violations des droits de la personne ;
3) Comprendre, socialiser et résoudre les problèmes spécifiques des femmes, l'impunité de ceux qui violent leurs droits et le rejet des propositions qu'elles font concernant la société et son développement.

Bien que les organisations de femmes n'aient pas de spécialités exclusives, on peut dire que celles qui s'attaquent à la détérioration des conditions de vie sont principalement les ONG de développement. Même si elles sont un lieu de pouvoir fondamentalement masculin, beaucoup d'ONG aident les femmes à s'organiser comme agentes économiques et à contribuer au revenu

familial par une activité productive ou commerciale ou de service. Les ONG jouissent généralement d'une certaine indépendance économique, mais elles manquent de formation et de perspective dans le domaine des rapports entre les hommes et les femmes. Même chose dans le cas des organisations de défense des droits de la personne — telles le GAM et la CONAVIGUA — qui sont composées presque exclusivement de femmes. Par contre, certaines organisations syndicales qui défendent les conditions de vie s'ouvrent à une remise en question des rapports entre hommes et femmes, car la question se pose dans l'organisation des travailleuses.

Quant aux organisations de femmes centrées d'abord sur cette remise en question des rapports hommes-femmes, elle ont créé au Guatemala un espace de lutte qui ouvre une autre perspective sur l'acception courante donnée aux notions de démocratie et de développement ainsi que sur la façon dont les rapports sociaux sont structurés. Elles ne représentent qu'elles-mêmes et cherchent à dévoiler les mécanismes empêchant les femmes de se représenter elles-mêmes. D'une organisation à l'autre la conception des rapports hommes-femmes varie, mais toutes, en théorie et dans la pratique, s'attaquent aux problèmes les plus graves que rencontrent les femmes. Leurs noms : Tierra Viva, Convergencia Cívico Democrática de Mujeres, Grupo Guatemalteco de Mujeres, Voces de Mujeres et Defensoría de los Derechos de la Mujer (Comité de défense des droits des femmes), ce dernier étant un organisme gouvernemental.

Chose surprenante : mis à part les ONG de développement, toutes les organisations de femmes, qu'elles se consacrent à la défense des droits, aux rapports hommes-femmes ou à la condition des femmes dans les syndicats, se présentent à l'État comme interlocutrices. Elles critiquent les politiques publiques ou en proposent des reformulations. Toutes ont connu l'adversité dans leurs rapports individuels ou institutionnels, parfois l'intolérance, sinon la rupture du dialogue. Mais celles qui ont mis à l'ordre du jour la structure du pouvoir au Guatemala avec, comme premier point, l'inégalité des droits et des perspectives d'avenir entre les hommes et les femmes, ce sont les organisations spécialisées dans les rapports hommes-femmes, appelées "féministes" à partir de maintenant.

Or, cet ordre du jour est encore très ouvert. De toutes les conceptions qui circulent sur la démocratie ou les rapports hommes-femmes, sur le pouvoir ou le développement, bien malin qui peut dire laquelle l'emporte parmi les organismes priorisant les problèmes des femmes. Les pressions qui ont été organisées et qui sont étayées de propositions sont encore balbutiantes, surtout que les demandes qui ont été adressées au gouvernement, et qui pour l'essentiel résultent de l'initiative des leaders féministes, commencent à peine à porter fruit au plan de la sensibilisation.

Déjà, quatre traits distinctifs sont à inscrire au crédit des organisations féministes : les séances de formation et de sensibilisation sur les rapports hommes-femmes, qui ont été proposées lors de rencontres nationales ; l'intention manifeste d'influencer les politiques publiques pour surveiller, protéger et garantir les droits des femmes ; les activités et les événements unitaires de sensibilisation à la journée internationale des femmes (8 mars) ; et la journée internationale de la non-violence faite aux femmes.

De plus — et cela est notoire — l'introduction dans les instances populaires (ASC ou syndicats) de nouvelles méthodes participatives, décentralisées, tolérant mieux la diversité et la dissidence, est en grande partie attribuable aux féministes. Cela n'empêche nullement bon nombre de leaders de s'envier ou de se faire concurrence ou de faire preuve de snobisme féministe, d'autoritarisme ou de centralisation. Les jeunes organisations en souffrent, car ces réactions ternissent les nouveaux rapports qu'elles ont établis ainsi que la crédibilité des pratiques nouvelles qui sont nées de la critique de l'inégalité des rapports hommes-femmes traditionnels.

On peut conclure malgré tout que les organisations de femmes et les groupes féministes contribuent à démocratiser la société civile de même qu'à ouvrir et à apaiser les rapports qu'elle entretient avec le pouvoir public.

UN DIAGNOSTIC GÉNÉRAL SUR LES DROITS DES FEMMES

Au Guatemala, l'exercice et le respect des droits des citoyens ne sont pas garantis, étant donné la précarité chronique des institutions, mécanismes, lois et traditions chargés de les garantir. Au sein de la société, les rapports d'exclusion prévalent toujours, et les femmes comptent parmi les secteurs les plus désavantagés à ce chapitre. Elles forment 51,2 % des 10,1 millions d'habitants ; la plupart vivent en milieu rural et sont d'origine maya ; elles sont chefs de famille dans 17 % des foyers guatémaltèques.[205]

Afin d'établir un diagnostic de la situation des femmes, voyons dans quel état se trouve l'exercice de leurs droits, et ce dans six domaines :

Le droit à l'éducation

- Six femmes sur dix sont analphabètes, soit le deuxième pourcentage le plus élevé d'Amérique latine après Haïti ; en milieu urbain, en majorité ladino, 26 % des femmes sont analphabètes. Quelque 72 % des femmes mayas sont analphabètes ; ce pourcentage atteint 90 % dans certaines municipalités de l'ouest. Jusqu'en 1989, 45 % des femmes n'avaient pas plus d'une année de scolarité. L'abandon scolaire chez les filles est désastreux à partir de la troisième année et, rendues au secondaire, elles ne forment plus qu'un tiers des élèves.
- Les programmes d'éducation valorisent les femmes presque uniquement pour leur capacité reproductive (maternité, soins de la famille, devoir conjugal) ; ils ne tiennent aucun compte de leur diversité linguistique et culturelle, ils ne favorisent aucunement la connaissance de la réalité et des problèmes des femmes, ladinas ou mayas.

Le droit au travail

- D'après les données du Secrétariat général de la planification économique (SEGEPLAN), la population active est composée à 24 % de femmes, soit deux fois plus que dans les années 60, quand 12 % des femmes au plus étaient salariées. Le tiers d'entre elles travaillent à leur compte, surtout dans la fabrication ou la vente d'articles. Parmi les deux tiers qui restent, la plupart travaillent en agriculture ou dans les services, et seulement 23 % dans l'industrie. En général, à travail égal, les femmes reçoivent un salaire très inférieur à celui des hommes. Dans la culture du Guatemala, le labeur assurant la reproduction de la famille est sous-estimé.
- D'après le SEGEPLAN, 4 emplois sur 10 étaient occupés par des femmes en 1990. Dans l'industrie, les usines de sous-traitance sont la principale source d'emplois pour les femmes ; selon le Comité de défense des droits des femmes, ces usines contractent surtout des femmes parce qu'elles sont soumises, peu qualifiées et en situation de survie : trois raisons pour lesquelles on leur paie de bas salaires.
- Les travailleuses n'ont aucune garantie réelle de sécurité sociale. Leurs conditions de travail interdisent l'exercice de leurs droits liés à la maternité, et il n'y a pas d'équipements publics pour les soins aux enfants.
- La femme en général, et la paysanne en particulier, est plus responsable que l'homme de la reproduction de la vie familiale et elle y consacre plus de temps et d'énergie physique et mentale ; sa journée de travail étant prolongée, du coup sa santé et son estime de soi se détériorent. À cause des politiques d'ajustement structurel et de la privatisation des services sociaux, les femmes se sont retrouvées avec le fardeau additionnel des soins éducatifs et de santé donnés aux parents, mari, enfants et petits enfants, dont l'État est pourtant responsable en vertu de la constitution.

205 À moins de précision contraire, ces données et celles qui suivent proviennent de l'Institut national de la Statistique.

Le droit à la santé

- Depuis la réduction draconienne des dépenses publiques, les femmes, surtout en milieu rural, ont dû assumer les responsabilités résultant du manque de soins médicaux et hospitaliers (soin des malades) et de la moins grande disponibilité d'équipements sanitaires et de services de base (eau potable, bois de chauffage, mouture du maïs, etc.).
- Les femmes mayas donnent naissance à 71 % des enfants du Guatemala et elles présentent le plus de cas de morbidité, de sous-alimentation et de mortalité. Trois causes principales expliquent le taux élevé de mortalité infantile (± 13 : 1 000) chez les Mayas : la maternité précoce, la sous-alimentation, les mauvaises conditions d'accouchement ou d'avortement.

Les droits civils

- Dans le Code civil, toute une série de prescriptions désavantageuses sur le plan civil placent les femmes en position d'inégalité vis-à-vis des hommes (droits et devoirs économiques et mercantiles, droits et devoirs de représentation, droits et devoirs conjugaux et familiaux). En 1993, un groupe d'avocates a présenté, avec le Bureau national de la Femme et le Comité de défense des droits des femmes, un recours devant la Cour constitutionnelle, affirmant que le Code civil était inconstitutionnel ; la Cour l'a cependant jugé irrecevable.

Les droits politiques

- Les femmes n'ont pas les mêmes possibilités que les hommes d'influer sur les décisions d'ordre public ou d'occuper les postes de pouvoir. Mais les institutions publiques n'ont pas le monopole de la discrimination politique des femmes ; les partis et les organisations populaires aussi la pratiquent. La liste qui suit, préparée à partir de données fournies par «Femmes latino-américaines en chiffres 1993», montre, pour la période 1986–1992, le peu de place faite aux femmes dans les grandes instances du pouvoir :
  - Organe législatif : 6 députées (114 hommes)
  - Cour suprême : 1 magistrate (7 hommes)
  - Cour d'appel : 6 magistrates (40 hommes)
  - Tribunaux : 24 femmes juges de première instance (137 hommes)
  - Cour constitutionnelle : 1 magistrate (9 hommes)
  - Mairies : 3 mairesses (227 hommes)
  - Rectorat des cinq universités : aucune femme
  - Secrétariats généraux des partis politiques inscrits : aucune femme

Les droits pénaux

- Les mécanismes institutionnels accessibles, décentralisés, efficaces et capables de protéger les femmes contre les agressions physiques et psychologiques, contre le harcèlement, les abus sexuels et le viol, et contre leurs causes et leurs conséquences, sont insuffisants ;
- Le «Troisième rapport départemental» de Tierra Viva publié en novembre 1994 explique la manière dont les médias ont traité la violence faite aux femmes. Alors que l'insécurité sociale grandit, surtout en raison de la délinquence commune, les médias parlent de la vulnérabilité croissante des femmes et de leur manque de protection, mais d'une façon marginale qui passe un peu inaperçue. Sur 260 cas de violence répertoriés dans les journaux par Tierra Viva, 167 résultaient de la «violence de la rue», 40 étaient d'origine «sexuelle dans la rue», 18 étaient d'origine «familiale et sexuelle» et 6 étaient «liés au travail».

QUELLE PLACE LES POLITIQUES PUBLIQUES FONT-ELLES AUX FEMMES ?

Pour se préparer à la Quatrième conférence mondiale sur les femmes, qui a eu lieu à Beijing du 4 au 15 septembre 1995, des groupes de femmes ont mis sur pied le Comité national vers Beijing[206]. Le but : lancer une campagne d'information, d'éducation et de sensibilisation, afin de susciter parmi les femmes un consensus sur la position que prendrait à Beijing le Guatemala. Pour la première fois, un espace de discussion avec l'État s'est ouvert, à l'initiative du Comité, dans lequel a été reconnue publiquement la précarité des mécanismes institutionnels responsables de l'application des politiques qui concernent les femmes.

Or, le gouvernement Carpio n'a répondu à aucune des demandes du Comité ; il n'a organisé aucune réunion qui aurait permis l'échange des points de vue ou des propositions d'action susceptibles d'orienter le travail commun qui précéderait ou suivrait l'événement de Beijing.[207] La délégation officielle du Guatemala, présidée par un homme et composée de femmes de l'extérieur du Guatemala, a été formée sur la base du compérage et de la publicité politique. Elle a accepté, à la Conférence, de représenter Mère Teresa de Calcutta, dont le message religieux n'avait rien à voir avec les engagements liant l'État en vertu de la constitution et des Conventions internationales ratifées par le Guatemala.[208]

L'autre délégation, celle des ONG, a présenté à Beijing la position consensuelle des pays d'Amérique centrale, préconisant l'élaboration d'une Plate-forme d'action internationale pour influer sur les stratégies, les politiques, les planifications et les réalisations futures des États. Mais la Plate-forme n'a pas recueilli l'appui de la majorité des États avant le début de la Conférence. Et pendant la Conférence, le climat qui régnait entre les délégations officielles et les délégations d'ONG n'incitait pas au dialogue. Sans compter que l'événement, mal organisé et erratique, n'avait pas prévu de traduction en espagnol et interdisait la participation des délégations non gouvernementales.[209]

Finalement, l'appui des gouvernements à la Plate-forme est demeuré ambigu, sans engagement clair de leur part. La Plate-forme demandait entre autres choses qu'ils s'occupent : 1) de la pauvreté grandissante des femmes ; 2) de l'inégalité d'accès des femmes à l'éducation et aux soins de santé ; 3) de la violence faite aux femmes ; 4) de l'intégration des points de vue équitables et égaux à tous les niveaux des politiques et des programmes ; 5) du rapport entre l'environnement, les rapports hommes-femmes et le développement viable.[210]

---

206 Ce comité était composé de membres de Tierra Viva et du Comité de défense des droits des femmes (Alicia Rodriguez, Ana Leticia Aguilar, Delia Alemán, Olga Villalta, Carmen Lucia Pellecer et Maria Eugenia Lemus) ainsi que de membres du Groupe guatémaltèque des femmes et de Convergence de femmes.

207 Le Comité avait demandé au président : 1) de faire connaître les noms des déléguées officielles à Beijing ; 2) de faire connaître le nom de la fonctionnaire qui assurerait la liaison avec les femmes guatémaltèques durant la Conférence ; 3) d'accepter qu'au moins deux représentantes des organisations non gouvernementales de femmes puissent se joindre à la délégation officielle à Beijing, tel que recommandé par l'ONU ; et 4) de reconsidérer ses réserves et les questions que soulevaient chez lui les notions d'«équité des rapports hommes-femmes», de «droits des femmes en tant que droits humains universels» et de «santé reproductive», que renfermaient les documents préparés par la Préconférence à Beijing.

208 Le Guatemala est signataire de traités internationaux visant l'élimination des inégalités et de la subordination des femmes, tels : la «Convention interaméricaine sur la nationalité de la femme mariée» (OÉA, 1933) ; la «Convention interaméricaine concédant les droits civils à la femme» (OÉA, 1948) ; la «Convention interaméricaine concédant les droits politiques à la femme» (OÉA, 1948) ; la «Convention 100 relative à l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et féminine pour un travail d'égale valeur» (OIT, 1951) ; la «Convention relative aux droits politiques de la femme» (ONU, 1953) ; la «Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage» (ONU, 1956) ; la «Convention sur la nationalité de la femme mariée» (ONU, 1957) ; la «Convention 111 relative à la forme de discrimination dans le domaine de l'emploi et de l'occupation» (OIT, 1958) ; la «Convention relative à la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement» (UNESCO, 1960) ; la «Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages» ((ONU, 1962) ; la «Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes» (ONU, 1967) ; la «Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes» (ONU, 1979) ; la «Convention interaméricaine pour la prévention, la punition et l'élimination des formes de violence contre les femmes» (OÉA, 1994), tiré de «IVe Conférence mondiale de la femme / Beijing, Chine 1995 / Rapport des ONG du Guatemala», Bureau du Protecteur des droits de la personne, Guatemala, 1995.

209 Le 13 septembre 1995, les organisations de femmes d'Amérique centrale ont émis un communiqué public signalant que le Vatican et Opus Dei exerçaient de fortes pressions pour dissuader les États de s'engager dans la mise en œuvre de la Plate-forme.

210 «Delegadas centroamericanas ante la IV Conferencia Mundial para la Mujer», Forum des ONG 1995, Supplément publicitaire, 4 pages, Siglo XXI, 23 juillet 1995.

Au total, les préparatifs en vue de Beijing n'ont causé aucune surprise chez les femmes du Guatemala. Tierra Viva considérait les obstacles rencontrés simplement comme l'expression de la lenteur qu'il faudra compter avant «la reconnaissance des femmes comme sujets sociaux et politiques ayant droit de parole et de vote»[211]. Pour les groupes et les femmes qui ont soutenu le Comité national vers Beijing, un défi demeure : donner suite à la Conférence en créant un espace de dialogue, de négociation et d'influence centré sur les politiques publiques. Leur principale difficulté : la tradition et la culture patriarcale dans laquelle baignent l'État ainsi que la plupart des partis (qui de toute façon ne servent pas d'intermédiaire entre la population et le pouvoir public).

Si l'on en juge par le Rapport[212] que les ONG guatémaltèques ont préparé avec l'aide du Bureau du Protecteur des droits de la personne et qui a servi de base pour la définition de la position vers Beijing, l'État n'a pas beaucoup d'expérience en matière de politiques publiques susceptibles de favoriser et de garantir les droits des femmes. Selon le Rapport, cela s'explique d'abord par le fait qu'au Guatemala :

> les rapports femmes-hommes et femmes-société sont déterminés par le système patriarcal-patrilinéaire-patrilocal. Cela signifie que la notion de patriarcat s'articule sur un système basé sur la prédominance et la surestimation de la figure masculine (grand-père, père, fils, frère, etc.) ; que l'exercice du pouvoir et de l'autorité est laissé principalement au mâle, tant dans la sphère publique que dans la sphère privée. Un système de valeurs, de pratiques et de coutumes met en évidence les compétences et les habiletés des mâles et assure la reproduction du système, tandis que les femmes sont qualifiées de dépendantes, passives, émotives, superflues, irrascibles, dociles, etc.[213]

Les organisations qui ont préparé le Rapport ont comparé le Plan d'action de développement social 1992–2000 (PLADES) dont le gouvernement s'est doté avec les politiques qu'il a réellement mises en place. De manière générale, disent-elles, les stratégies gouvernementales visant les femmes demeurent des énoncés, car il n'existe aucun mécanisme ou système susceptible de les traduire en des politiques ou de les mettre en œuvre. Voici en résumé les commentaires présentés dans le Rapport au sujet des principales stratégies des politiques publiques :

En éducation

- «... bien que le système d'éducation ait une responsabilité et un rôle majeurs dans le développement socio-économique individuel et social des femmes», le PLADES ne prévoit aucune politique éducative concrète en faveur des femmes. Il parle uniquement d'étendre l'éducation au profit des femmes déplacées, rapatriées et réfugiées, et d'améliorer en priorité l'instruction primaire pour rejoindre les jeunes filles. Sur le plan de l'analyse des rapports hommes-femmes, les programmes et les projets éducatifs sont pour la plupart déficients, car ils privilégient plutôt les objectifs préconisés par les institutions financières internationales tels que l'éducation orientée vers la qualification de la main-d'œuvre, vers la mobilité sociale et vers l'intégration socio-économique.

En santé

- Le programme du ministère de la Santé est divisé en onze grandes parties. L'une d'elles, la Division de l'attention aux personnes — Santé, Femmes et Développement en fonction de l'analyse des rapports femmes-hommes —, offre trois programmes aux femmes : «programme

211 «Juntas Hacia Beijing», n°3, juin 1995, p. 1.

212 Intitulé «IVe Conférence mondiale de la femme / Beijing, Chine 1995 / Rapport des ONG du Guatemala», Guatemala, 1995, ce document a été préparé avec la coopération de l'UNICEF et de Tierra Viva. Près de trente ONG, organismes d'État et organisations internationales ont été associés à sa préparation, sous la coordination du Comité de défense des droits des femmes.

213 Ibid. p. 7.

maternel-infantil ; amélioration des conditions de santé de la mère, en particulier celle qui est enceinte ou qui allaite ; l'APROFAM, également destiné aux femmes. Bien que, dans ses objectifs, la Division reconnaisse la sous-alimentation et la grossesse précoce comme des causes majeures de mortalité chez les femmes, ces politiques en général s'intéressent avant tout à la qualité reproductrice des femmes, un domaine où l'action en faveur des femmes est la mieux énoncée et mise en œuvre. Par contre, les programmes de prévention et de soins en matière de sexualité ainsi que la lutte contre la violence faite aux femmes retiennent moins l'attention.214

Au plan du travail

- Les politiques du travail, tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre, favorisent nettement les hommes. Dans les programmes auxquels les femmes peuvent s'inscrire, tels que les programmes de formation, on insiste sur la différence entre les professions et les métiers masculins et les professions et les métiers féminins. Pour la période 1997–2000, le PLADES envisage l'intégration d'une composante sur les rapports hommes-femmes ; malheureusement, la femme y est présentée comme l'«axe de la famille», une notion qui porte justement à croire que «la femme est le centre de la famille (et qu'elle doit composer) avec une triple charge de travail, parce que cela fait partie de ses obligations d'épouse et de mère.»
- En mai 1992, le ministère du Travail a créé l'Unité des personnes mineures au travail. Cela «constitue un progrès puisque l'Unité vise à informer de leurs droits les jeunes garçons et filles au travail». De plus, le ministère surveille de plus près les sociétés qui embauchent des jeunes, mais il n'a toujours pas mis en vigueur de politique spéciale pour protéger et soutenir les enfants mineurs qui travaillent.

Sur le plan pénal

- Il n'existe encore aucune politique nationale d'aide aux femmes victimes d'agression et de violence. Pourtant, le gouvernement a déjà signé et ratifié la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence faite aux femmes. Il a donc l'obligation de préparer et de réaliser des projets visant à «prévenir, réduire, punir et éliminer le niveau d'agression et de violence faites aux femmes et aux filles.»215
- Le Rapport des ONG signale également l'absence de toute politique, projet ou programme de réhabilitation des femmes détenues. Or, dans le cas des hommes détenus dans le système pénitenciaire, même si les soins qu'ils reçoivent sont déficients et que leurs droits en tant que prisonniers sont bafoués, ils ont de meilleures possibilités (scolarité obligatoire jusqu'en sixième année, programme complet d'apprentissage d'un métier, soins médicaux et visites plus nombreuses sur semaine).

Face aux lacunes et aux déficiences nombreuses des politiques publiques, énumérées dans les paragraphes précédents, les organisations féministes, à l'initiative des participantes de Beijing, tentent actuellement d'élargir le débat et d'étendre l'organisation des femmes afin de discuter d'une stratégie susceptible d'influencer l'État et la société. Une telle stratégie pourrait comporter les quatre axes suivants :

- la participation accrue des femmes à une démocratie qui ouvrirait la porte à l'égalité des chances et à l'exercice égal de leurs droits ;
- l'élaboration d'une stratégie de développement sur la base des critères d'équité, de viabilité, de respect et de préservation de l'environnement, de priorité des droits des femmes et des Mayas, et de reconnaissance d'un rapport non exclusif entre production et reproduction ;

214 Le ministère de la Santé a ouvert une clinique à Cuilapa, dans le département de Santa Rosa, pour s'occuper des femmes agressées : une première. Toutefois, d'après le Rapport du Bureau du Protecteur des droits de la personne, elle a été fermée peu après. Ibid. p. 19.

215 Ibid. p. 45.

- la construction d'une nation vivant véritablement en paix et sans violence ;
- l'application immédiate des traités et des conventions qui protègent les droits des femmes ; la mise en œuvre de stratégies, de programmes, de politiques et de projets concrétisant l'attention que le pays dit porter aux problèmes des femmes.[216]

Dans son Plan d'action, le Comité national vers Beijing a adapté la Plate-forme internationale à la réalité du Guatemala, au moyen de stratégies à court, moyen et long terme. Le Plan d'action doit être présenté au cabinet du Président en 1996, à l'occasion du lancement d'une série d'activités visant à influer sur les institutions publiques. Le but : s'entendre sur la définition de politiques et sur leur mise en œuvre à court terme. Pour le moyen et le long terme, les mesures envisagées visent à cibler l'ensemble des acteurs de la société civile.

LES OPINIONS DES FEMMES SUR LE POUVOIR ET LA PARTICIPATION POLITIQUE

L'explication traditionnelle qui est donnée sur l'exercice du pouvoir au Guatemala et sur ses tenants et aboutissants n'est pas satisfaisante pour les organisations féministes. Elles ont donc tenté d'expliquer autrement l'origine de la structure sociale. Leurs efforts n'ont toutefois pas encore mobilisé les femmes autour d'une plate-forme commune ; aucune structure minimale d'organisation ne permet encore leur cohésion. Sur ce chemin vers l'unité, ces organisations et ces femmes cherchent actuellement à stimuler les échanges, la réflexion et le débat ; il faut créer de nouvelles idées et de nouvelles formes de connaissance et de lutte.

Lors des Journées «Leadership, pouvoir et participation politique» que Tierra Viva a organisées du 8 au 12 août 1994 et dans le suivi assuré depuis octobre 1995, des hommes et des femmes ont justement abordé les plus vieux tabous sur lesquels s'est édifiée l'explication réductrice de la nature des femmes et des hommes.

Dans leurs exposés, les intervenantes ont souligné l'existence d'un système de notions patriarcales et hégémoniques tenant pour indiscutables les trois dogmes suivants : 1) la vie domestique et privée n'a absolument rien à voir avec la vie politique et publique ; 2) la vie domestique est, par nature, une affaire de femmes, tandis que la vie publique est le domaine des hommes ; et 3) la participation politique consiste à contribuer au démarrage et au bon fonctionnement des rouages institutionnels et des rapports déjà existants.

À partir de la domination que les hommes ont exercée sur l'ensemble des classes, ont commenté les participantes aux Journées, ils ont pu définir pendant des siècles ce qui était socialement important, de sorte que «les activités appartenant à la sphère publique (le masculin) se révèlent plus visibles et plus valorisées socialement que les activités appartenant à la sphère privée, qui est féminine.»[217] De la même façon, ayant conféré le statut de «politique» seulement à la chose publique, personne ne s'est rendu compte que le pouvoir classiste masculin s'appropriait la capacité de production et de reproduction des femmes et qu'il occultait ainsi le fait que le rôle traditionnel des femmes au foyer constitue précisément une forme déterminante de la domination politique hégémonique.[218]

216 Points de débat tirés de «Juntas Hacia Beijing», n°1, 2, 3, mars, mai et juin 1995, Tierra Viva ; «Rencontre de femmes d'Amérique centrale», Mémoires, mars 1993, Managua, Nicaragua.

217 Intervention d'Alma Odette Chacón, au moment de la présentation de la troisième Journée portant sur «Leadership, pouvoir et participation politique».

218 Exposé intitulé «Pouvoir, participation politique et leadership des femmes», présenté par Ana Leticia Aguilar Theissen aux Journées «Leadership, pouvoir et participation politique», août 1994.

En dépit des insistances ou des nuances les distinguant, les organisations féministes s'entendent de manière générale sur la nécessité d'inventer une notion du pouvoir fondée sur autre chose que sur l'oppression, la violence, l'autoritarisme, la discrimination, la corruption et la domination d'un chef. Les leaders féministes proposent à cette fin de réfléchir aux changements qu'il faut apporter pour induire et renforcer la participation politique des femmes. D'après Alicia Rodriguez Illescas, qui est intervenue à l'occasion des Journées, les femmes pourraient renouveler totalement la participation politique traditionnelle en l'amenant à«provoquer des transformations ou des changements véritables au sein des institutions et du pouvoir de l'État et dans les rapports économiques, sociaux et culturels.»[219]

La nouvelle forme de participation politique devrait démocratiser le pouvoir actuel, faire plus de place à l'influence des femmes sur les changements sociaux, y compris sur la démocratisation de la famille, de même que leur ouvrir la voie vers les lieux du pouvoir public d'où elles pourront modifier la logique de son fonctionnement. Déjà les femmes participent davantage et cela est important, parce qu'ainsi elles bâtissent pour elles-mêmes et par elles-mêmes un pouvoir de transformation.[220] Les femmes qui ont pris part aux Journées ont ajouté que, pour renforcer la participation des femmes, il faut coûte que coûte mettre fin à la précarité de leur situation et de leurs conditions de vie.

Les Journées auront souligné l'importance d'inventer d'autres modes de participation, afin que soient surmontés le risque des petits despotes, l'inexpérience des femmes ainsi que leur manque de coordination dans leurs négociations avec les autres secteurs. Les mémoires qui en seront rédigés serviront à élaborer des propositions politiques au nom des femmes. María Eugenia Mijangos, après avoir invité les femmes à bien examiner les étapes à franchir pour s'affirmer en tant que sujets politiques, a caractérisé en cinq points ce qu'elle nomme l'éthique féministe de la participation des femmes guatémaltèques, dans un milieu où prévaut justement le contraire :

- la reconnaissance de la diversité et le respect des différences ;
- la négociation de la pluralité et de la diversité des intérêts, comme base d'une politique démocratique ;
- les rapports entre femmes basés sur le principe de l'alliance entre paires ;
- le dialogue franc et direct comme méthode politique ;
- la construction de leaderships formels.[221]

Finalement, les Journées et l'amorce de leur suivi ont révélé la nécessité d'étendre la participation des femmes. Cinq moyens sont envisagés à cette fin : 1) la socialisation de la réflexion ; 2) une mobilisation plus grande des femmes en milieu rural ; 3) la décentralisation des tâches concentrées principalement entre les mains des leaders féministes ; 4) la définition d'actions autres que discursives pour rejoindre les femmes ; et 5) la disposition des femmes à définir et articuler une plate-forme commune reprenant des demandes générales et particulières.[222]

Les organisations de femmes jouent désormais un rôle de premier plan dans le traçage et le creusage du sillon menant à la démocratisation de l'État et de la société. L'exercice auquel elles se

219 Exposé intitulé «La participation consciente et la reconnaissance du leadership : deux facteurs indispensables pour l'exercice du pouvoir par les femmes», présenté par Alicia Rodriguez Illescas aux Journées portant sur «Leadership, pouvoir et participation politique», août 1994.

220 Exposé intitulé «Convergence civile et politique des femmes», présenté par María Mercedes Asturias aux Journées portant sur «Leadership, pouvoir et participation politique», août 1994.

221 Exposé intitulé «Vers une proposition politique féministe», présenté par María Eugenia Mijangos aux Journées portant sur «Leadership, pouvoir et participation politique», août 1994.

222 Entrevue avec Yolanda Aguilar, fonctionnaire du Comité de défense des droits des femmes, Guatemala, 22 août 1995.

sont livrées a révélé l'ampleur de l'impunité de la violation de leurs droits. La sensibilisation ainsi réalisée, en plus de faire grandir l'estime de soi parmi les femmes rejointes, a ouvert de nouveaux espaces où il devient possible, sur la base de diagnostics et de propositions, de parler sérieusement de la question des femmes, autre sujet jusque-là tabou au Guatemala.

À l'évidence, on ne peut ni ne doit mesurer l'effet de ce travail simplement en faisant le compte des organisations ou en spéculant sur leur représentativité. L'effet se mesure par les changements qui sont apportés dans les rapports sociaux : des lois et des politiques publiques sont proposées, le dialogue s'amorce et s'enrichit avec d'autres secteurs en vue de promouvoir un développement social différent, des espaces pour les femmes s'ouvrent dans les lieux jusque-là réservés presque exclusivement aux hommes, de nouveaux leaderships se manifestent. Comme la logique patriarcale de la société est sous-jacente non seulement dans l'État, mais aussi parmi tous les secteurs sociaux, les défis qui se posent sont de taille. Si le labeur des organisations de femmes semble invisible, c'est parce qu'il faut développer des habitudes de pouvoir différentes, non agressives, non violentes, tolérantes, ouvertes à l'égalité et la diversité, afin que l'on puisse voir la riche expérience qu'elles développent.

Quatrième partie : Le mouvement pour les droits de la personne et l'administration de la justice

Au Guatemala, les groupes de défense des droits de la personne n'ont pas connu le même développement qu'au Salvador, où l'Église et les groupes non gouvernementaux ont maintenu des bureaux de dénonciation fonctionnels pendant toute la guerre civile des années 80. Au Guatemala, les groupes spécialisés dans les droits de la personne (GAM, CERJ, CONAVIGUA) sont nés au cours de cette décennie-là. Toutefois, leur documentation des cas et la dénonciation qu'ils en ont faite ont été limitées, variant avec la conjoncture politique. Aussi ne sont-ils pas considérés ici explicitement comme des groupes de défense des droits de la personne, puisque leur action revêt un caractère plus politique que juridique. À preuve : avant les élections, ils ont consacré leurs énergies en priorité à la campagne électorale du FDNG.

Par contre, les organisations non gouvernementales et publiques de défense des droits (Bureau du Protecteur des droits de la personne et Commission présidentielle pour les droits de la personne [COPREDEH]), ont des activités qui, dans l'ensemble, assurent la surveillance de l'administration de la justice et entrent dans l'une des six catégories suivantes : [223]

1) **La promotion de la connaissance des droits de la personne** : Diffusion et formation visant à développer dans la population une culture des droits, à former des techniciens et des professionnels, à effectuer des enquêtes juridiques ou historiques sur les violations survenues au Guatemala ;

2) **La dénonciation des violations** : Réception des plaintes de la population, qualification sur l'existence probable d'une violation, présentation des dénonciations à l'opinion publique, aux organismes d'État et à la communauté internationale ;

3) **La vérification du respect des droits** : Enquête sur les plaintes, observation de l'activité policière, suivi des cas pour s'assurer qu'ils suivent juridiquement leur cours, préparation de rapports sur la situation des droits au pays ;

223 La typologie provient du document préparatoire du Projet de renforcement institutionnel des ONG du Guatemala, patronné par la MINUGUA et le PNUD et réalisé par la Coordination des ONG accompagnant les populations affectées par le conflit armé intérieur (CONGCOOP), août 1995.

4) **L'action juridique (pour mettre fin aux violations et punir les responsables)** : Conseils sur l'utilisation des recours juridiques, soutien offert à l'appareil juridique, action en recours administratif ou judiciaire (p. ex. habeas corpus), actions intentées devant les tribunaux du pays ou auprès d'organismes internationaux ;

5) **Le soutien des victimes et des témoins, la prévention des violations possibles** : Assistance humanitaire, protection (mécanismes assurant la sécurité), soutien psychologique, appui à l'obtention de dédommagements pour les torts causés, médiation dans des conflits sociaux susceptibles d'occasionner des violations des droits.

6) **La promotion de politiques des droits** : Conseils et accompagnement des mouvements sociaux, débats lancés dans la société civile, campagnes de pression sur l'État, conseils et collaboration offerts aux organismes d'État (s'ajoutant à celle des organismes internationaux), formulation de politiques et préparation de projets de lois.

Ces groupes et organisations fonctionnent dans un contexte institutionnel d'impunité généralisée qui dépasse la simple situation des droits et qui englobe l'ensemble des domaines de la vie nationale. Le principal obstacle qui empêche les groupes de défense des droits de la personne de produire un effet et de le multiplier est l'impunité. Non seulement nuit-elle à l'administration de la justice, mais elle en menace également la sécurité.[224] Le deuxième obstacle à l'efficacité juridique des groupes de défense des droits de la personne est l'existence d'un système judiciaire chroniquement faible, centralisé, inefficace, corrompu et sujet aux pressions politiques.[225]

Confirmant cette faiblesse institutionnelle, la législation présente des vides qui empêchent les institutions de mieux protéger leur action ainsi que la sécurité des défenseurs, des témoins ou des accusés. Conformément à la philosophie habituelle de ces institutions, la colonne vertébrale de l'État de droit, et donc de toute démocratisation véritable, est censée reposer sur la solidité et la transparence des institutions responsables de l'administration de la justice, sur leur autonomie et leur professionnalisme. Dans leur vision de la société, l'origine de l'impunité est très clairement expliquée, et elles soumettent des propositions cohérentes susceptibles de contenir les abus des forces de sécurité.

L'action de ces institutions ne varie pas en fonction du momentum politique. Leurs arguments juridiques contre l'impunité, très écoutés dans les forums internationaux, se sont transformés en une pression dépouillée de toute politisation qui tend à démontrer que le nœud empêchant toute justice au Guatemala est l'impunité, l'abus de pouvoir par les forces de sécurité et la corruption personnelle et institutionnelle qui mine l'administration de la justice. Ces institutions défendent ardemment l'adoption d'instruments juridiques simples et élémentaires (nouveau Code pénal, Code des mineurs, Loi du service civil de l'appareil judiciaire, Loi de la carrière juridique, Loi de la carrière policière, Loi du service militaire et social avec possibilité d'objection de conscience, modifications légales supprimant les privilèges de l'armée, etc.), grâce auxquels les institutions concernées pourraient accomplir leur devoir qui est d'assurer la sécurité des citoyens, de prévenir le crime, d'enquêter le cas échéant et de punir les coupables.

Or, cherchant à faire de l'éducation aux droits de la personne, ces organismes se heurtent — obstacle majeur — à la lenteur et à l'inertie de l'appareil judiciaire et des forces de sécurité, qui n'ont pas encore consenti à ce que leur comportement public soit éventuellement assujetti au droit. Ainsi, la population ne peut pas développer de manière suivie, en toute sécurité et à long terme, sa confiance dans ses institutions. Lorsque vient le temps de l'enquête judiciaire, les organisations de défense des droits de la personne ne trouvent pas de fonctionnaires prêts à coopérer, ni dans

224 La première partie de cette étude pose le diagnostic de la situation actuelle dans l'administration de la justice.

225 Lire «Barrientos : No hay interés del Estado en apoyar el CPP», Siglo Veintiuno, 13 décembre 1994, p. 8.

l'appareil judiciaire, ni au Ministère public ou à la Police nationale. Au contraire, le manque de professionnalisme de ces fonctionnaires s'ajoute à la culture bureaucratique souvent autoritaire ; il devient alors presque impossible de coordonner les tâches qu'il faudrait pourtant coordonner.

Les groupes de défense des droits de la personne ne constituent pas un mouvement comme tel. À l'instar des autres secteurs de la société civile, ils restent dispersés, faute des conditions susceptibles de favoriser l'échange des expériences ou la coordination des efforts. La communication représente quand même leur principal atout, en particulier le recours aux médias, la diffusion des droits de la personne, les programmes de formation et de réseautage des multiplicateurs en milieu rural, l'organisation de forums et de séminaires. De plus, chaque groupe de défense des droits de la personne offre une variété de services allant des conseils juridiques à l'éducation aux droits de la personne, en passant par la formation des fonctionnaires judiciaires et la dénonciation des violations.

Ajoutant leurs efforts à ceux des ONG qui font de l'éducation aux droits de la personne sans être spécialisées dans l'administration de la justice, les groupes de défense des droits de la personne créent des dynamiques très positives et susceptibles de faire naître de nouvelles valeurs dans la société civile. En général, le Guatémaltèque a une longue expérience des rapports violents ; sa sensibilité à la violation des droits de la personne est élimée, tout comme sa confiance dans la légalité actuelle. Or, en faisant de l'éducation aux droits de la personne, les groupes de défense des droits de la personne fournissent au Guatémaltèque les outils lui permettant de connaître ses droits et de les exercer. Sur cette base, les citoyens et les citoyennes vont pouvoir récupérer leur citoyenneté et, surtout, la mémoire historique qui les alertera contre tout danger d'un recul vers le passé.

LE BUREAU DU PROTECTEUR DES DROITS DE LA PERSONNE

C'est le Bureau du Protecteur des droits de la personne qui, avec les groupes de défense des droits de la personne, a la responsabilité publique de promouvoir et de systématiser la réception des dénonciations de violations. Fondé en 1987 comme un organisme indépendant du Congrès, le Bureau s'est opposé avec ténacité, à l'époque où Ramiro de León Carpio était Protecteur, aux violations commises par les organes exécutif et législatif. De fortes réactions ont alors suggéré l'existence d'un rapprochement entre les droits de la personne et la subversion, et l'armée a jeté de l'huile sur le feu. La réputation de Ramiro de León Carpio est montée en flèche. Tellement qu'en 1992–1993, alors que le dialogue avait repris avec le gouvernement, l'URNG envisageait sans difficulté que De León Carpio préside éventuellement une commission de la vérité.

Grâce au travail du Bureau du Protecteur, un contrôle minimal a été exercé sur la conduite de l'État dans le domaine des droits ; l'espace de travail de groupes non gouvernementaux de défense des droits a été protégé, et des organismes et des fonctionnaires qui s'étaient rendus responsables de violations ont été dûment dénoncés. Le Bureau du Protecteur des droits de la personne a une fonction unique : la surveillance. Si son mandat ne l'autorise pas à intenter des poursuites, il jouit cependant de pouvoirs d'enquête, mais il s'en est peu prévalu. Sous la direction de Jorge Mario García Laguardia, le Bureau du Protecteur a été louangé pour la fermeté de ses résolutions contre les PAC et les abus commis par la Police et par l'armée, mais il a été critiqué pour avoir sous-utilisé son pouvoir d'enquête dans des cas précis de violation.[226]

226 Lire le rapport d'Americas Watch intitulé La situación de Derechos Humanos en Guatemala, juin 1994.

LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ET LES DROITS DE LA PERSONNE

Cela fait maintenant vingt ans que la communauté internationale suit de près la situation des droits de la personne au Guatemala, mais la vérification sur place n'a commencé qu'avec la MINUGUA. La Commission des droits de l'homme des Nations unies a désigné successivement un Rapporteur spécial de 1982 à 1986 (le vicomte Colville de Culross), un Représentant spécial en 1987, et finalement un Expert indépendant, ce dernier poste ayant été occupé successivement par Héctor Gros Espiell de 1987 à 1990, par Christian Tomuschat de 1990 à 1993, et par Mónica Pinto de 1993 à aujourd'hui.[227] Pendant le mandat de Christian Tomuschat, la question des droits a commencé à prendre de l'importance et plus de légitimité sur l'ensemble du territoire national. Les rapports et les commentaires qu'a faits M. Tomuschat lors de ses trop peu nombreux séjours ont été accueillis comme un point de référence majeur dans le débat qui se déroulait au pays.

Durant cette même période, la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) s'est fait connaître sur la scène politique, surtout quand les ONG guatémaltèques se sont mises à utiliser les instruments internationaux des droits de la personne en coordination avec la CIDH.[228] La Cour interaméricaine s'est même prononcée sur des cas survenus au Guatemala et elle a demandé que des mesures soient prises en vue de protéger des témoins et des victimes.

C'est sur ce fond de scène qu'a été créée, en novembre 1994, la Mission des Nations unies pour la vérification de l'Accord global des droits au Guatemala (MINUGUA). La MINUGUA est arrivée riche de l'expérience accumulée en Haïti, au El Salvador et au Cambodge. La Mission de l'ONU au Salvador (ONUSAL) avait déplacé en quelque sorte le travail de dénonciation publique accompli par les groupes non gouvernementaux de défense des droits de la personne, et tardé longtemps avant d'offrir une formation aux groupes de défense des droits de la personne ou au Bureau du Protecteur des droits de la personne. Au Guatemala, la MINUGUA s'est intéressée immédiatement à cette problématique, stipulant qu'elle a pour mission à la fois de renforcer les institutions d'État et de vérifier qu'elles respectent leurs engagements.

Mais ses efforts de renforcement institutionnel débutent à peine. La MINUGUA a signé des accords de coopération avec le Ministère public, l'appareil judiciaire et la Cour suprême, avec le Bureau du Protecteur des droits de la personne et la Police nationale. Ces accords se limitent toutefois, pour le moment du moins, à offrir les services de conseillers. Le Fonds fiduciaire pour le processus de paix a reçu, de la communauté internationale et principalement des Norvège, Suède, Danemark et États-Unis, une aide financière importante qui augmentera en 1996, espère-t-on. Il existe également des plans de renforcement et de formation pour les ONG et les autres groupes de défense des droits de la personne, pour lesquels la MINUGUA prépare, de concert avec le PNUD, un diagnostic de la situation ainsi qu'une proposition qui devait être présentée à la fin de 1995.[229] Cependant, la professionnalisation et le renforcement des institutions publiques dépendent, sans l'ombre d'un doute, de la volonté politique des fonctionnaires concernés.

LES ONG DE DÉFENSE DES DROITS DE LA PERSONNE : UN DIAGNOSTIC ET UNE ANALYSE DES RÉSULTATS DE LEURS ACTIONS

Le succès du renforcement des ONG de défense des droits de la personne repose également sur leur réceptivité face aux propositions visant à corriger leurs défauts techniques et à revoir leurs

227 La période de Lord Colville a été particulièrement déshonorante pour l'ONU, parce que les rapports qu'il a produits étaient très partiaux en faveur du gouvernement.

228 Ce sont principalement le Bureau des droits de la personne de l'archevêché (ODHA) et le CALDH qui, au Guatemala, ont travaillé de concert avec ces institutions ; Americas Watch (maintenant Human Rights Watch / Americas) et le CEJIL ont travaillé sur la scène internationale.

229 Ce projet est réalisé par la Coordination des ONG (CONGCOOP).

méthodes, qui doivent être mieux adaptées à la réalité actuelle. Non seulement ces groupes sont-ils contraints de travailler dans un contexte difficile, mais ils doivent de plus consacrer plus d'énergie à leur propre renforcement et à leur formation. Résumant le diagnostic qu'ils posent sur eux-mêmes, les ONG de défense des droits de la personne expliquent leurs difficultés de la manière suivante :

Premièrement, ils manquent de personnel ayant une formation juridique, en particulier d'avocats, soit parce que leurs maigres ressources financières leur interdisent d'offrir un salaire satisfaisant à des professionnels, soit qu'il manque de techniciens pour faire ce genre de travail. Ainsi, le Bureau des droits de la personne de l'archevêché (ODHA) a eu de la difficulté à trouver un avocat originaire du Quiché pour son bureau juridique rattaché à l'Église de Chajúl.

Deuxièmement, beaucoup des groupes qui font de l'éducation dans le domaine des droits de la personne n'ont ni méthodes ni ressources un tant soit peu adaptées à la réalité communautaire des endroits qu'ils couvrent. Certains font tout de même l'effort de traduire en langue maya les lois qui concernent les droits de la personne, et d'adapter leur matériel didactique à la réalité de l'analphabétisme, dont le taux est très élevé au Guatemala.

Troisièmement, au plan technique, les statistiques relatives aux violations et présentées par les groupes de défense des droits de la personne sont peu fiables, parce qu'ils ne maîtrisent pas suffisamment les méthodes d'enquête appropriées. Même dans le cas du mieux équipé de tous ces groupes, l'ODHA, ses données statistiques sont fondées sur les rapports des journaux et non sur des dénonciations vérifiées. Or, on ne peut établir la responsabilité de l'État ou le caractère politique de telle ou telle violation à partir de la simple lecture des journaux. Si les journaux ont quelque crédibilité, leurs statistiques ont valeur d'indices de la violence en général, mais elles ne constituent pas une preuve de la responsabilité de l'État, puisque la nouvelle parue dans le journal n'a pas été vérifiée. Cette non-différenciation de la responsabilité juridique, dans les cas de violence, a entraîné en grande partie la radicalisation des discours à l'égard des droits de la personne.

Quant aux réalisations des groupes de défense des droits de la personne, l'effet le plus marqué de leur travail est que des poursuites ont fini par être intentées dans les cas reconnus de violation. Ayant en plus le mérite d'avoir fait œuvre de pionniers dans la surveillance de l'administration publique, ils ont contribué à la naissance d'une opinion publique toujours plus vigoureuse et prompte à demander justice dans les médias.

Certains groupes de défense des droits de la personne ont inscrit, parmi leurs priorités, de suivre de près la Commission pour l'éclaircissement historique du passé, mieux connue sous le nom de Commission de la vérité. La Commission, on l'a déjà dit, recevra les renseignements et les antécédents reliés aux actes violents et aux violations des droits de la personne qui sont survenus entre le début des affrontements armés et la signature de l'Accord de paix ferme et durable. Elle devra en outre éclaircir et analyser les facteurs et les circonstances ayant entraîné ces situations, et préparer un rapport final.[230]

La Coordination nationale des droits au Guatemala (CONADHEGUA), à l'instar du Bureau du Protecteur des droits de la personne, se prépare à entrer dans la dynamique déclenchée par la Commission de la vérité ; leurs efforts dans ce sens ne font cependant que commencer.[231] De plus, la Conférence des évêques catholiques du Guatemala, par le biais du Projet interdiocésain pour la récupération de la mémoire historique, entend fournir des données révélatrices qui seront d'une grande utilité pour la Commission.

230 Lire «Accord sur l'établissement de la Commission pour l'éclaircissement historique des violations des droits et des actes de violence ayant causé des souffrances à la population guatémaltèque», Oslo, 23 juin 1994.

231 Créée le 12 octobre 1993, la CONADHEGUA regroupe le CERJ, le GAM, le CIEPRODH, l'Association guatémaltèque des juristes (AGJ), la Commission des droits de la personne du Guatemala (CDHG) ainsi que Atanasio Azul (Chicago).

Quatrième partie : Les organisations non gouvernementales de développement

Au Guatemala, on appelle «organisations non gouvernementales» de développement (ONG) les groupes qui créent des liens avec des communautés dans le but d'y réaliser des projets à caractère organisationnel, social, économique ou politique. Leur objectif général : élever le niveau de vie et la capacité organisationnelle de ces communautés. Bien qu'il n'existe aucune liste à jour indiquant le nombre d'ONG guatémaltèques, le Conseil du bien-être social l'évalue à environ 1 500 organisations, que l'on peut diviser en deux groupes, selon les buts qu'elles poursuivent et les méthodes utilisées :

1. Celles axées principalement sur la réalisation de projets économiques en fonction des conditions du marché et pour qui l'organisation participative et l'éducation démocratique des communautés sont secondaires ;
2. Celles qui tentent de conjuguer les projets de services ou de production avec le renforcement de l'organisation démocratique communautaire.[232]

Deux phénomènes expliquent le boom des ONG au Guatemala : l'augmentation, dans les années 60 et 70, des flux financiers vers les pays du Sud ébranlés par une catastrophe naturelle ou par un conflit armé intérieur ; l'incapacité financière et institutionnelle des gouvernements du tiers monde de répondre à la demande de leurs propres populations en matière de services sociaux.

Au Guatemala, c'est en premier lieu le tremblement de terre du 4 février 1976 qui a donné le signal de départ à l'éclosion accélérée des ONG. En deuxième lieu, l'intérêt politique que la communauté internationale a eu pour l'évolution des conflits en Amérique centrale explique l'importante entrée de fonds étrangers acheminés par le biais des ONG.

Les ONG créées pendant les années 70 et 80 se sont heurtées à une réalité communautaire caractérisée par l'extrême précarité des revenus de la population et des services offerts par l'État, de même que par l'absence de toute garantie de sécurité pour les citoyens. Chaque fois qu'elles intervenaient, le soutien communautaire offert était de beaucoup inférieure à la demande, et les conditions politiques dans lequel se réalisait le travail communautaire rendaient très difficile toute organisation sociale. Ces deux facteurs ont contribué à renforcer l'approche assistancialiste des agences de coopération étrangères. De sorte que le principal apport de nombreuses ONG au cours des quinze dernières années aura été de soutenir l'économie villageoise de subsistance et d'accompagner les populations dans la «prise de conscience de leur réalité», au moyen d'une éducation de base.

Avec les années 90, par contre, les changements importants qui surviennent au Guatemala et dans le monde commandent aux ONG une nouvelle vision et un rôle différent. L'Amérique centrale perd de son importance politique ; la logique hégémonique du marché impose d'autres modèles d'investissement financier ; les pays d'Europe de l'Ouest s'intéressent de plus près à la reconstruction des marchés dans l'ancien bloc socialiste, de même qu'à l'appauvrissement et à la crise qui s'éternisent en Afrique, dans des pays tels le Soudan, la Somalie, le Rwanda, etc.[233]

---

232 Parmi les premières, figurent FUNDABIEN, FUNDAZUCAR, FUNDACEN, les organismes affiliés au Conseil du bien-être social et ASINDES (mais pas toutes ses membres). Parmi les deuxièmes, figurent des membres de CONGCOOP et de COINDE, tels CIDECA, CEDEPAC, ALIANZA, PRODESSA, ACECSA, FUNDADESE, ESFRA, CONCAD, COINDI, etc., de même que des organisations telles COMG, CDRO, IDEAS, SERCATE, etc. Il existe un autre type d'ONG qui ne fait pas de travail organisationnel et qui se consacre au soutien assistancialiste. Pour une analyse récente des ONG au Guatemala, lire «La Nueva Opción para el Desarrollo : La Articulación de las ONG's y los Grupos de Base en Guatemala», Víctor Gálvez Borrell et Evelyn Klussman Oates, Guatemala, 28 septembre 1992, manuscrit non publié. Lire également Guatemala, ONG's y Desarrollo : El Caso del Altiplano Central, Centre d'études intégrées sur le développement communal (CEIDEC), Mexico, Editorial Praxis, 1993.

233 Lire «La Cooperación no gubernamental europea hacia Centroamérica : la experiencia de los ochenta y las tendencias en los noventa», Kees Biekart, PRISMA, El Salvador, novembre 1994.

En conséquence, de nouvelles façons de s'attaquer à la pauvreté apparaissent, caractérisées par le rejet de l'assistancialisme et par la priorité nouvellement accordée au développement durable, nouveau critère et fondement de la coopération extérieure.[234]

En ce moment, la plupart des ONG sont aux prises avec une double problématique : 1) l'incapacité grandissante de l'État à concevoir et à mettre en œuvre des politiques stables visant à augmenter la production, à élargir le marché intérieur et à combattre la pauvreté ; 2) l'obligation pour les ONG de démontrer une plus grande efficacité dans la gestion des sommes qui leur sont acheminées par les agences de coopération étrangères.[235]

Selon Kees Biekart, une tendance se dessine parmi les agences européennes : elles proposent aux ONG d'Amérique centrale un ordre du jour en six points visant à débattre de leur éventuelle «reconversion» :

- «Repenser leur rôle vis-à-vis des organisations populaires, de l'État et des agences donatrices ;
- Se professionnaliser davantage ;
- Améliorer la qualité des évaluations ainsi que l'efficacité et le contrôle administratifs ;
- Resserrer les réseaux de coordination avec les groupes populaires dans chaque pays et entre les pays ;
- Améliorer et coordonner en Europe les tractations électorales concernant l'Amérique centrale ;
- Réduire la dépendance financière vis-à-vis de l'étranger, stimuler l'autonomie et chercher des moyens de trouver des fonds localement.»[236]

Lancé de manière informelle, le débat sur la reconversion des ONG d'Amérique centrale a d'abord porté sur les influences idéologiques qui les ont marquées au cours des dernières décennies. Au Guatemala, par exemple, les ONG ont endossé l'anti-gouvernementalisme caractéristique du mouvement populaire et de la gauche armée. Bien qu'une rupture aussi profonde entre l'État et la société civile soit explicable et justifiable, elle n'en a pas moins nourri l'affrontement et empêché les organisations de se coordonner pour surveiller le pouvoir public, au niveau local et national, laissant du même coup la porte ouverte à l'impunité. On le sait maintenant : des ONG ont acheminé des fonds à la gauche armée ; pour ce faire, elles ont dû recourir à des méthodes comptables et à des processus décisionnels non transparents. Les ONG ont aussi hérité du travers politique du verticalisme : directions inamovibles, absence de mécanismes démocratiques internes pour prendre les décisions, absence de programmes de formation susceptibles d'élever le professionnalisme du personnel, complaisance vis-à-vis de ceux qui se rient de la légalité et du renforcement institutionnel des organisations populaires.[237]

Par ailleurs, la plupart des ONG travaillent d'une manière qui garde les groupes communautaires en captivité, c'est-à-dire sans leur fournir de méthode susceptible de faciliter la coordination entre les institutions et sans les préparer à influencer le pouvoir municipal. Les divisions et les préjugés qui ternissent leurs rapports diluent d'autant les effets de leur travail, localement et face aux politiques gouvernementales.

---

234 ibid.

235 En 1987, de toutes les subventions versées au pays d'Amérique centrale par les 8 principales agences non gouvernementales européennes au titre de la coopération, le Guatemala a reçu la part moyenne la moins élevée (13 %) ; mais en 1992, il a eu la part moyenne la plus élevée (28 %). Les huit agences sont : APN, ICCO, OXFAM-BELGIQUE, OXFAM-ANGLETERRE, PAN PARA EL MUNDO, CEBEMO, CHRISTIAN AID et HIVOS, Kees Biekart, «Las Agencias Europeas de Cooperación no Gubernamental y la Democracia en Centroamérica», p. 32, août 1994.

236 ibid.

237 Certaines de ces questions ont été abordées lors du débat qui a eu lieu au Premier congrès des ONG, en mai 1995.

LA RÉPONSE DES ONG

La plupart des ONG admettent que ces changements-là sont survenus en Amérique centrale et qu'elles ont leurs propres limites. Ces limites ont d'ailleurs été l'objet du Premier congrès des ONG, organisé en mai 1995 sous l'égide du Forum des ONG. À l'issue de ce congrès, les ONG ont cerné cinq grands défis : 1) élever leur capacité de planification stratégique et administrative ; 2) augmenter leur capacité de proposer des solutions ainsi que leur influence face aux pressions exercées par la coopération étrangère ; 3) redéfinir les priorités et les mécanismes permettant de traiter avec le gouvernement et d'influer sur ses politiques ; 4) commencer à coordonner leurs efforts en vue de soutenir la démocratisation de l'après-guerre ; et 5) appuyer les efforts visant à bâtir un pays multiculturel et multilingue.

Le débat sur le renouvellement du fonctionnement des ONG a déjà commencé. Les agences de coopération internationale se réorientent — les ONG le savent — vers des domaines ou des secteurs plus «à risque» (femmes, enfants, autochtones, environnement) et vers les projets économiques viables. Les ONG ont donc intérêt à se renforcer sur le plan institutionnel et administratif. Aussi, jugeant essentiel d'obtenir un appui international et de définir des stratégies pour s'adapter à des méthodes plus efficaces de gestion de projets, les ONG tentent-elles de convaincre les agences internationales d'appuyer leur transition de renforcement institutionnel.[238]

À leur Premier congrès, les ONG ont parlé de la vieille vision avec laquelle il faudrait bien en finir. Car, en définissant le travail uniquement en fonction de la conjoncture immédiate, les ONG ne faisaient que refléter la précarité des conditions de vie de leurs populations cibles. Ces dernières décennies, les ONG ont été aussi effacées sur la scène publique que leurs positions sur les problèmes nationaux. Elles se sont contentées d'appuyer les revendications du mouvement populaire en payant des espaces publicitaires et en participant à des manifestations. Par contre, depuis le début de cette décennie, leur position sur les problèmes du Guatemala est plus autonome et plus incisive. En créant la Coordination des ONG et des coopératives pour l'accompagnement de la population victime du conflit armé intérieur (CONGCOOP), les ONG ont effectué un virage majeur par rapport aux décennies antérieures. La CONGCOOP accompagne les populations de retour et appuie les négociations entre leurs organisations, l'État, les organismes des Nations unies et les agences internationales de coopération. Lorsque la CONGCOOP s'est jointe au Forum multisectoriel, après le coup d'État raté de Serrano Elías, elle a ouvert la voie à la participation des ONG au processus de paix.

Une autre instance de coordination, parmi les plus anciennes[239], se trouve au beau milieu d'un débat : le Conseil des institutions de développement (COINDE) se demande quelle position adopter face à l'État et aux organismes publics chargés d'appliquer les politiques agricoles, économiques et sociales. Il a entrepris une étude sur les politiques de développement mises en œuvre par le gouvernement, par les institutions financières internationales et par les acteurs locaux (Mayas, Églises, secteur privé, femmes, etc.). Son but : élaborer une approche différente et consensuelle du développement et s'en servir pour orienter les rapports entre les ONG et le gouvernement. Car le COINDE n'a pas que des projets socio-économiques, il a aussi pour objectif

238 Ibid. pages 51 à 56.

239 Fondé en 1976, le COINDE compte 12 membres : l'Alliance pour le développement communautaire des jeunes (ALIANZA), L'Association des conseillers en projets de développement (ADAPD), l'Association des services communautaires de santé (ASECSA), l'Association pour l'éducation et le développement (ASEDE), la Coordination Cackchiquel pour le développement intégré (COCADI), le Conseil chrétien des agences de développement (CONCAD), la Coopération autochtone pour le développement intégré (COINDI), la Fondation pour le développement éducatif, social et économique (FUNDADESE), la Fondation œcuménique guatémaltèque "Espérance et fraternité" (ESFRA), l'Institut pour le développement économique et social d'Amérique centrale (IDESAC), le Projet de développement Santiago (PRODESSA) et la Société pour la jeunesse guatémaltèque de demain (SOJUGMA). Par le biais de ses membres, COINDE offre des services dans sept domaines : éducation, santé, agriculture, commercialisation, infrastructure, organisation des femmes et des populations autochtones, formation communautaire.

de «renforcer le pluralisme démocratique et appuyer les efforts visant à renforcer la société civile». Le COINDE est associé au secteur des ONG qui s'est joint à l'ASC ; ce dernier lui a confié la préparation et la présentation de ses positions sur les grandes thématiques qui se trouvaient au centre des négociations entre l'URNG et le gouvernement.

Finalement, au sommet de la structure des ONG, le Forum des coordinations d'ONG — qui regroupe le COINDE, la CONGCOOP, le COMG, l'Association des Instituts de développement et de services non gouvernementaux du Guatemala (ASINDES) et le Forum permanent des ONG et des coopérants — siège à l'ASC en qualité de secteur des ONG.

Le Forum des coordinations d'ONG (95 membres) a été créé en 1993 à l'issue d'un atelier qui concluait à l'opportunité pour les ONG d'adopter une position commune sur la politique gouvernementale en matière de répartition des fonds sociaux. La même année, le Forum a publié une lettre dans laquelle il demandait au Président d'associer les ONG à la conception et à la mise en œuvre d'une politique de développement intégré. Finalement, il a soutenu de très près les populations déracinées par l'entremise directe de la CONGCOOP.

À l'initiative du COINDE et de la CONGCOOP, le Forum a proposé au secteur des ONG d'inviter l'ASC à adopter une position commune sur la façon de répartir, d'utiliser et de contrôler les sommes que les gouvernements étrangers et les institutions financières bilatérales et multilatérales ont consenties en 1996 pour la reconstruction et la mise en œuvre des Accords de paix. Or, pour définir une position commune, il a fallu recourir à des moyens nouveaux de participation sociale : tractations électorales, échange direct de propositions avec la COPAZ, avec la Commission technique pour la paix qui est liée au ministère des Finances, et avec d'autres organismes publics.

Les coordinations d'ONG veulent agir sur deux fronts complémentaires. Sur le premier front, qui est politique, elles défendent les droits de la personne, éduquent à la démocratie et participent au processus de paix ; sur le deuxième front, où les ONG ont moins d'expérience et sont plus hésitantes, elles traitent le gouvernement comme un interlocuteur valable, elles renforcent leur propre capacité administrative, écartent l'assistancialisme et misent davantage sur les projets viables et autonomes. Mais il n'est pas facile de faire le bilan de l'impact résultant de ces deux dynamiques.

Pour ce qui est de la première dynamique, c'est-à-dire l'éducation politique, on observe des changements qualitatifs dans le travail des ONG. Délaissant le discours contestataire, elles essaient davantage de proposer des choses. Elles ont tendance à faire plus confiance aux pouvoirs locaux, même si elles ne font pas encore beaucoup d'efforts pour amener les communautés à prendre part directement aux décisions qui concernent les affaires publiques. Quant à la participation des ONG à l'ASC, elle a permis que les débats entourant les négociations soient diffusés dans les communautés et auprès des leaders et fonctionnaires non gouvernementaux. Elle a aussi grandement simplifié les rapports entre les secteurs.

Quant à la deuxième dynamique, ses résultats sont très disparates parce que les coordinations se distinguent beaucoup les unes des autres pour ce qui est de leur niveau d'expérience, de leur capacité de réaliser des projets, de les administrer et de les rendre viables. Cette dernière capacité reste la moins développée, et l'avenir de nombreuses ONG dépendra de leur capacité de mieux gérer les projets sans que cela n'affecte leurs objectifs politiques.

Les conclusions et les recommandations

Les changements qui ont commencé à apparaître dans la stratégie gouvernementale depuis 1985 se répercutent sur les lois et sur diverses institutions publiques. Un nouvel ordre constitutionnel voit le jour, offrant une meilleure protection des droits de la personne et donnant naissance à des institutions qui devront garantir la responsabilité du gouvernement pour ce qui est du respect des droits de la personne. Dans ce nouveau cadre légal figurent trois institutions importantes : la Cour constitutionnelle, le Bureau du Protecteur des droits de la personne et le Tribunal suprême électoral ; figurent également le nouveau Code de procédure pénale, la Loi organique du ministère public ainsi que d'autres lois mineures.

Grâce à ce nouveau cadre légal, les citoyens et les citoyennes auront accès à l'administration de la justice par des moyens simples. Mais ce ne sera pas suffisant, parce que l'administration de la justice au Guatemala ne repose pas encore sur un État imputable, respectant et protégeant les droits de la personne et capable de prévenir le crime, de faire enquête, d'intenter des poursuites et de prononcer des sentences. Le cadre légal des droits de la personne souffre encore d'incohérences. Cela risque de faire échouer les efforts de démocratisation de l'État et de la société. La justice n'est pas encore indépendante, elle ne repose ni sur l'égalité des individus devant la loi, ni sur le déroulement strict du processus juridique.

L'une des principales causes de cette situation est que l'État recourt à la force sans être assujetti au droit et au contrôle des citoyens. Au Guatemala l'armée assume, encore aujourd'hui, des fonctions politiques qui devraient être assumées par des fonctionnaires civils. Elle seule décide de recourir à la force ; elle en use à sa discrétion. Le pouvoir, en se concentrant, a généré un double phénomène d'impunité et de corruption qui gangrène l'ensemble de l'appareil d'État, qui banalise les défauts et les travers techniques et professionnels dans les institutions responsables de l'administration de la justice, qui empêche de surveiller ou de garantir la probité des fonctionnaires publics et qui alimente l'insécurité et la méfiance des citoyennes et des citoyens face au pouvoir public. Or, les fonctionnaires publics sont co-responsables de ce dysfonctionnement.

D'autres changements ont également marqué l'État dans ses rapports avec les citoyens. Il tolère davantage la liberté d'expression, de dissension et d'organisation politique. Fragile progrès toutefois, si l'on considère que la structure de participation politique des citoyens est maintenue intacte par l'État. Par exemple, la Loi des partis politiques, qui est désuète au vu de la composition multiethnique du pays, n'oblige pas les partis à représenter les demandes des citoyens et à les canaliser de manière responsable jusqu'au pouvoir public, une fonction pourtant normale pour un parti. De la même façon, le Code municipal ne prévoit aucun règlement susceptible de contrôler l'activité des élus et d'assurer aux communautés l'exercice d'une influence directe sur les politiques

locales. Ces lacunes, en favorisant la domination des petits chefs, le compérage et la corruption, affaiblissent l'organisation locale, en particulier dans les régions affectées par le conflit armé intérieur, là où ne prévalent pas encore les garanties des libertés d'association et d'expression.

L'État déploie aussi une stratégie de modernisation et de décentralisation susceptible de rendre plus efficace sa gestion des ressources et d'affermir sa présence dans l'arrière-pays, là où son autorité n'a jamais été exercée autrement que par l'armée. À ce titre, l'augmentation des ressources allouées aux municipalités constitue un net progrès. Toutefois, les procédés utilisés par le gouvernement pour mettre en œuvre sa stratégie ne reposent sur aucun consensus ni sur la participation des différents secteurs sociaux. Loin de résulter d'accords intersectoriels représentatifs de la société, les politiques d'ajustement structurel sont appliquées au terme de négociations intervenues entre de petits noyaux représentant les intérêts des groupes de pouvoir économique et des institutions financières internationales. Il s'ensuit qu'aucune stratégie ou politique à long terme n'est mise en œuvre, qui permettrait de combattre l'extrême pauvreté et de respecter les droits sociaux et économiques de la grande majorité des Guatémaltèques.

Le processus de paix amorcé en janvier 1994 sous l'égide des Nations unies constitue l'événement le plus décisif pour la démocratisation de l'État et de la société. Les Accords conclus jusqu'à présent sont des instruments qui permettent de pousser plus à fond les changements amorcés en 1985, parce que leur contenu s'attaque à au moins quatre composantes traditionnelles de l'autoritarisme : 1) la discrimination et l'oppression du peuple maya ; 2) la concentration du pouvoir aux mains de l'armée et la militarisation qui en a découlé ; 3) la perte d'autonomie, d'efficacité et de professionnalisme au sein des trois pouvoirs de l'État ; et 4) l'absence de moyens de négociation et de communication entre l'État et la société civile.

Au nombre des répercussions des Accords de paix figurent l'organisation de la société civile qui participe de plus en plus, stimulée et protégée par la dénonciation des violations des droits de la personne, par l'organisation communautaire croissante des populations de retour, par la récupération de la mémoire historique, par la diffusion des accords et l'éducation civique qui en résulte, de même que par la mise en place récente des commissions mixtes. Activés à la base même de la société, ces processus et d'autres encore retissent les liens entre les organisations et entre celles-ci et le pouvoir public.

Ainsi, la constitution de l'ASC représente le premier effort historique pour promouvoir la communication entre les secteurs et la conclusion d'un pacte social. En proposant des solutions aux problèmes qui affligent le pays, l'ASC a aidé à freiner la tendance qu'avaient prise l'URNG et le gouvernement de négocier en vase clos. Arrimant ses propositions aux grandes thématiques, l'ASC diffuse de l'information qui génère à son tour une opinion publique. De plus, elle est le principal espace où est en train de se bâtir un rapport politique entre l'État et les secteurs non gouvernementaux.

La portée à long terme du processus de paix dépend de l'existence de deux volontés politiques encore fragiles : la volonté politique du gouvernement de respecter pleinement ses engagements, la volonté politique de l'URNG d'observer le droit humanitaire international et d'exprimer ses positions idéologiques et politiques autrement que par des moyens militaires.

Cependant, les garanties de succès du processus de paix ne sont pas entre les mains seulement de ces deux acteurs. L'armée et le secteur privé aussi (grands entrepreneurs) joueront un rôle décisif dans la réconciliation réelle et complète de la nation. L'armée a donné des preuves réelles de sa disposition à cet égard en participant aux négociations et en mettant fin à certaines violations des droits de la personne dont elle s'est rendue responsable. Mais sa contribution et les changements internes qu'elle a apportés se réduisent encore à peu de choses, au vu de la concentration de pouvoir politique et des privilèges de justice qu'elle détient toujours.

Quant au secteur privé, il a créé une Commission de paix et proposé un ordre du jour pour la discussion d'une stratégie de reconstruction. Mais son ordre du jour n'est ni intégré ni rattaché au processus de paix ; le secteur privé ne lance pas de vastes convocations susceptibles d'incarner son intention de négocier. Refusant de se joindre à l'ASC, il cherche à créer des espaces parallèles ; cela met en doute — et contredit même — l'appel qu'il a lancé en faveur de la cohésion nationale.

On peut l'affirmer : l'absence de volonté et de mécanismes menant vers le consensus, entre les secteurs sociaux et entre ceux-ci et le gouvernement, compte parmi ces phénomènes qui restreignent la démocratie au Guatemala, qui alimentent un culture désuète et dorénavant incapable d'accoucher de la coexistence non violente. De la même façon, l'intolérance persistante mine tous les types d'organisations, sapant la vie civique et altérant les valeurs de sensibilité et d'estime de soi vécues dans le respect et la jouissance des droits de la personne.

Parmi les obstacles encore insurmontés et susceptibles d'atténuer l'impact potentiel du processus de paix figure l'isolement virtuel dans lequel se trouve la MINUGUA pour la vérification des Accords. La pression exercée par la communauté internationale en vue de renforcer l'État de droit n'a pas été accompagnée, au pays, par des actions analogues et responsables de la part du gouvernement, ou par des pressions cohérentes de la part de la société. L'ASC, les groupes de défense des droits de la personne, le Bureau du Protecteur des droits de la personne et trop peu de médias ont fait preuve, plus que les autres, de constance et de détermination dans la surveillance de la mise en œuvre des Accords, mais ils ne partagent pas encore leurs expériences ni ne coordonnent leurs activités.

Des organisations sociales ont été mises sur pied, qui désirent précisément mettre l'épaule à la roue et faire bouger le pouvoir public de l'administration de la justice, dont l'atrophie nourrit l'intolérance évoquée précédemment. Dans la lutte contre l'impunité et pour l'avancement d'un véritable État de droit, les organisations de défense des droits de la personne ont montré beaucoup de courage et de ténacité. Intervenant publiquement dans le champ judiciaire et dans les médias du pays ou de l'étranger, ces organisations ont aidé à freiner les abus de pouvoir et les violations des droits de la personne. Elles ont également aidé, quoique dans une moindre mesure, à la réorganisation des institutions responsables de l'administration de la justice. À leur crédit figurent leur capacité d'établir des rapports avec l'ensemble des secteurs et leur disposition à soutenir le renforcement des institutions publiques.

La question des droits de la personne est le premier moteur de la dynamique de réorganisation nationale, non seulement parce qu'elle prend la forme de mécanismes qui exercent une pression sur l'État, mais aussi parce qu'autour d'elle se refait le tissu social. Ainsi, l'éducation aux droits et une présence active dans les débats publics sont en permanence à l'ordre du jour des ONG, des syndicats et des organisations populaires.

Dans le domaine économique et social, toutefois, la présence des organisations de la société civile se fait moins sentir, et ce pour trois raisons : parce que la gestion des politiques dans ce domaine est faite par l'État et pratiquement en vase clos ; parce qu'en général le secteur privé résiste à l'idée de céder quoi que ce soit sur le plan socio-économique ; et parce qu'en maintenant leur position anti-gouvernementale, en confrontant les groupes de pouvoir et en se campant simplement dans la dénonciation, les organisations ont nui à la mise en forme de stratégies susceptibles d'influer sur les politiques publiques et elles n'ont pas su profiter des négociations avec le secteur privé.

Les ONG et les organisations populaires n'ont aucune expérience pratique des tractations électorales. Depuis le début de cette décennie, par contre, les organisations de la société civile ont commencé leur examen de conscience, aidées en cela par l'expérience récente de l'ASC. Leurs défis :

surmonter le verticalisme, décentraliser les fonctions, se rapprocher des bases, mieux connaître et comprendre les rouages de l'État, améliorer la coordination et l'unité entre les secteurs sociaux, etc.

Certaines ont déjà fait l'expérience d'étendre l'organisation des populations qu'elles rejoignent. Méritent une mention à ce chapitre les organisations du peuple maya et les organisations des femmes, qui se sont lancées dans l'éducation et la sensibilisation de leurs membres, à la manière de ce qui se fait au niveau communautaire en matière d'organisation et de participation.

Les femmes et les organisations féminines qui instruisent les femmes de leurs droits aident à faire connaître la culture politique héritée du passé et à sa transformation. Parlant sans détour du besoin de consensus et de tolérance, du respect des différences et de l'unité dans la diversité, elles remettent en cause l'autoritarisme et la discrimination. Par leur attitude, elles ont fait progresser la réflexion et l'efficacité dans les endroits mixtes tels que les syndicats, les ONG ou l'ASC. Des changements, timides encore, pointent dans le leadership masculin traditionnel.

Les organisations du peuple maya comptent parmi les protagonistes les plus actives et les plus engagées dans la démocratisation de l'État. Comparé aux autres secteurs de la société civile, le secteur du peuple maya est celui qui s'intéresse le plus aux modifications du système de participation politique actuel, parce qu'il veut profiter des occasions concrètes de modifier le mode de représentation politique existant, en même temps que la possibilité de fonder des partis authentiquement autochtones.

Les organisations mayas siégeant à l'ASC ont conquis un espace d'une très grande importance historique en fondant la Coordination des organisations du peuple maya (COPMAGUA), même si est admise en son sein l'existence de différents points de vue et modes d'action. Elle est virtuellement devenue la contrepartie du gouvernement dans la mise en œuvre de l'Accord sur l'identité et les droits des autochtones, sans compter qu'elle est désormais responsable de la composition des commissions afférentes. Par sa stabilité interne et sa capacité consensuelle, la COPMAGUA jouera un rôle décisif au moment de coordonner de manière efficace l'application et la vérification de l'Accord, cet instrument décisif pour le destin des Mayas et du peuple guatémaltèque.

À un autre niveau, la performance électorale du Front démocratique Nouveau Guatemala (FDNG) pourrait avoir des répercussions négatives ou positives sur la participation de la plupart des organisations populaires mentionnées dans cette étude. Avant de s'agglutiner par dizaines au FDNG, les organisations syndicales, populaires et mayas s'exprimaient principalement sous le mode de la dénonciation et des pressions, remplaçant en pratique les partis au titre d'opposition politique. Le soutien à la campagne du FDNG a eu un effet inusité : chaque secteur ayant relâché l'attention qu'il portait à sa problématique particulière, ils se sont gagné ensemble un espace d'influence sur la politique nationale. Le FDNG va sans doute canaliser et exprimer les intérêts politiques des nombreuses organisations traditionnellement proches de la gauche, celles-ci risquant d'être confinées au rôle de courroie de transmission. Toutefois, il n'est pas impossible que la dynamique donne à de nouveaux leaders l'occasion de se tailler une place, les dirigeants du FDNG ne pouvant cumuler encore très longtemps leurs nouvelles fonctions et la direction de leurs organisations respectives. Par contre, si le FDNG ne favorise pas l'autonomie des organisations à la base et si ses dirigeants s'accrochent à leurs fonctions et maintiennent l'interférence, diminueront alors les chances que d'autres dynamiques tracent, à partir de la base, leur chemin vers la démocratisation de la société.

S'amorce donc une période où pointent les embryons de dynamiques nouvelles favorisant la recomposition du tissu social : nouvelles formes d'opposition politique ; nouveaux acteurs sociaux désireux de resserrer leur organisation au plan communautaire et ethnique, au plan des rapports

hommes-femmes ; opinion publique plus vigoureuse qui apprend, avec l'aide des organismes de défense des droits de la personne, à surveiller la conduite des affaires publiques dans le respect du droit et qui voudrait bien contribuer à la naissance d'une pratique de respect de la légalité au quotidien.

Ainsi, toute action visant à appuyer l'émergence d'une culture ouverte au dialogue et au changement social mérite d'être appuyée de manière sérieuse. Par contre, aucune action ne pourra être viable si chaque secteur, si chaque village du Guatemala se révèle incapable d'assumer sa part de responsabilité dans l'élimination de l'impunité : obstacle principal et majeur dressé sur la voie de la véritable démocratie. Tant que les rouages de l'administration de la justice ne seront pas désensablés et que les forces de sécurité ne seront pas soumises à la stricte observance des droits de la personne, les bases d'un authentique développement démocratique ne pourront être fondées. Si l'État reste impassible face aux fonctionnaires et aux institutions qui violent la légalité reconnue au Guatemala, s'il ne montre pas sa volonté de les punir, il n'aura pas l'autorité nécessaire pour exiger des autres qu'ils respectent la loi.

Quand règne l'impunité, l'État ne se croit pas obligé de fonder ses politiques sur l'exercice des droits de la personne, toute transparence est impossible dans la gestion des affaires publiques, les citoyens sont habités par l'insécurité, et les groupes militaires, économiques et politiques font de l'abus de pouvoir une tradition. Quand règne l'impunité, on ne peut corriger le droit, ni croire en lui et en l'État comme en des forces susceptibles de régler les conflits ; l'impunité est à l'origine de la méfiance généralisée des citoyens et des citoyennes. Voilà pourquoi, si l'ensemble des secteurs sociaux s'efforçaient d'éliminer les causes de l'impunité, des consensus politiques apparaîtraient, qui obligeraient l'État à démontrer sa volonté politique de résoudre une fois pour toutes ce problème qui accable le pays tout entier.

Le processus de paix est impensable sans l'élimination des causes de l'impunité. Mais dire qu'il existe un chemin de réconciliation est illusoire, si aucune politique explicite n'est mise en œuvre pour démocratiser les structures et les rapports économiques. En conséquence, il est tout aussi urgent d'ouvrir la communication entre les secteurs, afin qu'en premier lieu la population la plus affectée par la pauvreté soit prise en main. À cette fin, il est indispensable, d'une part, que le secteur privé investisse dans la production et respecte les règles fiscales établies par la loi ; d'autre part, une stratégie de développement non exclusive doit être mise en place afin d'obliger les institutions publiques à se doter, dans leurs programmes, d'une vision réellement respectueuse des droits des femmes, des enfants, des peuples autochtones et de la population victime du conflit intérieur armé.

Avec 1996 s'ouvre une nouvelle période pour le gouvernement ; la signature au plus tôt de la paix définitive suscite de grandes attentes. Si le nouveau gouvernement veut mettre en œuvre les Accords de paix et ses politiques économiques et sociales, il doit en priorité assurer la stabilité politique. Aussi se pourrait-il qu'il cherche à la fois à promouvoir des consensus et des négociations entre les secteurs et à dissuader dès le départ les conflits sociaux résultant de l'exacerbation de pauvreté.

Nous avons déjà souligné l'opportunité de définir en priorité une stratégie globale de lutte contre l'impunité et de démocratisation des rapports économiques. À notre avis, le meilleur moyen d'aller dans cette direction consiste à renforcer la société civile et, ce faisant, à mettre fin à la concentration du pouvoir et à la faiblesse généralisée des secteurs quand vient le temps de négocier et de parvenir à des consensus. Pour que le pays soit gouvernable à long terme, il faut agir avec détermination, avoir la volonté de céder et s'assurer que chaque secteur a des responsabilités propres.

Nous concluons cette étude en regroupant huit recommandations qui, même si elles renferment peu de choses nouvelles, n'ont toutefois pas encore pris la forme de la concertation et d'une influence des secteurs les uns sur les autres. Ces recommandations couvrent un éventail d'actions minimales qui touchent à la fois la société civile et l'État, au seuil d'un processus qui se déroulera sans aucun doute sur le long terme :

- Appuyer et réaliser des sessions de dialogue regroupant l'ASC, le CACIF et le gouvernement et visant la conclusion de pactes sociaux fondés sur les Accords de paix de même que sur les propositions de chaque secteur, dans le but d'orienter les politiques spécifiques de l'État ;
- Renforcer la coordination et la coopération entre l'État, le secteur privé, les ONG et tous les secteurs du Guatemala ou de l'étranger qui sont intéressés, afin de définir une stratégie nationale de décentralisation de l'État et de renforcement des communautés et du pouvoir municipal ;
- Coordonner les efforts intersectoriels demandant et appuyant la mise en œuvre, par l'État, des recommandations proposées dans les rapports de la MINUGUA, en particulier celles qui concernent la définition et l'application d'une stratégie intégrée de lutte contre l'impunité ;
- Informer, par voie d'une coordination intersectorielle, sur les progrès réalisés par les institutions responsables de l'administration de la justice, afin d'étendre et de renforcer l'opinion publique qui demande et qui exige leur transformation ;
- Qualifier les efforts que fait l'ASC pour influer sur la transformation de l'administration de la justice, à l'aide d'activités qui seraient proposées et coordonnées par le secteur des organisations de défense des droits de la personne ;
- Offrir des programmes de formation dans les techniques de tractations politiques et d'organisation de campagne, afin de renforcer le pouvoir d'influence de l'ASC et d'autres ONG auprès des trois pouvoirs de l'État ;
- Coordonner les efforts de l'ASC et du gouvernement en vue de l'établissement et du bon fonctionnement des commissions mixtes chargées de contrôler les Accords de paix ; et
- Réaliser et appuyer des programmes de renforcement institutionnel des organisations de la société civile, en particulier sous les aspects de la capacité administrative et financière, de la planification stratégique, de l'impact communautaire, de la professionnalisation dans leur spécialité et de leur démocratisation interne.

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES ENTRE 1994 ET 1996 [240]

- Manfredo Marroquín, de la Fondation Myrna Mack
- Victor Ferrigno et Irene Sánchez, directeurs de l'Association pour la paix et le développement en Amérique centrale (APADDE)
- Mario Marroquín, responsable du programme de l'ACDI au Guatemala
- James Fox, ambassadeur du Canada au Guatemala
- Jorge Escoto, secrétaire général de l'Association chrétienne des jeunes (ACJ)
- Edelberto Torres Escobar, analyste politique
- Enrique Ortega, journaliste espagnol
- Juan León, de l'équipe de direction de Majawil Q'ij
- Gustavo Porras, chercheur à l'ASIES
- Marcia Mendez, de l'Association des familles de disparus du Guatemala (FAMDEGUA)
- Victor Moreira, ancien dirigeant syndical et aujourd'hui fonctionnaire de l'INDE
- Helmer Velásquez, coordinateur du COINDE
- Carlos Aldana Mendoza et Ronalth Ochaeta, du Bureau des droits de la personne de l'archevêché (ODHA)
- Adolfo Herrera et Carlos Gómez, directeurs de Nuevo Amanecer
- Carmen Lucía Pellicer, directrice, et María Eugenia Lemus et Alma Odette Chacón, de Tierra Viva
- Jorge Solares, directeur de l'Institut d'études interethniques de l'Université San Carlos
- Nineth Montenegro, directrice du Groupe d'appui mutuel (GAM)
- Yolanda Aguilar, Bureau du Protecteur des droits de la personne, section Femmes
- Olga Villalta et Ligia González, du Groupe guatémaltèque des femmes (GGM)
- Jorge Mario Salazar, Armando Maldonado et Alberto Monterroso, du Conseil de direction du Centre de recherche pour le développement en Amérique centrale (CIDECA)
- Rolando Cabrera, de l'Assemblée de la société civile (ASC)
- Victor Gálvez Borrell, chercheur à la FLACSO
- Mariel Aguilar, de Voces de Mujeres
- Byron Morales, secrétaire général de l'UNSITRAGUA
- Elizabeth Alvarez, du groupe féministe Convocatoria
- Toribio Pineda et Victor Martínez, du Conseil de direction de la Commission des droits humains du Guatemala (CDHG)
- Manuel Camposeco, représentant de HIVOS
- Argentina Cuevas, de la CONFREGUA
- Francisca Alvarez, du Conseil de direction du Centre d'études et d'éducation autochtones
- Ana Leticia Aguilar, coordinatrice du bureau de Coincidencia de Mujeres
- Sonia Escobedo, Olga Rivas et Lorena Robles, de GRUFEPROMEFAM
- Martha de Fuentes, de la direction du Conseil des femmes chrétiennes
- Ovilia Pelicó, secrétaire de direction de CENTRACAP
- Florencio Simanchuy, responsable des relations internationales à l'Académie des langues mayas
- Pedro Esquina, directeur de la Coordination nationale autochtone et paysanne (CONIC)

240 Certaines de ces entrevues ont été réalisées par Nina Torres.

- Miguel Angel Balcárcel, analyste politique à l'INIAP
- Luis Ramírez et Claudia Paz y Paz, directeurs de l'Institut d'études juridiques comparées du Guatemala (IEPCG)
- María Eugenia Mijangos, Convergencia de Mujeres
- María Canil, du bureau de la direction de la CONAVIGUA
- Virgilio Alvarado, coordinateur à Totonicapán du service d'organisation et de formation de Coopération pour le développement rural de l'ouest (CDRO)
- Hector Coyoy et Fabián Gonán, directeurs de Agua del Pueblo
- Victor Manuel Racancoj, directeur du SERJUS à Quetzaltenango
- Pedro Zárate et Jaime Pacajoi, directeurs de l'Unité des associations microrégionales (UAM)
- Juan Daniel Villatoro, secrétaire général de la Coordination des associations de développement du sud-ouest (CADISOGUA)
- Rigoberto García et Enrique Abraham López, de l'équipe technique de FUNDADESE
- Roberto Barrios, Osvaldo Saquicz, Demetrio Mártir Alvarado et Julio Días, de la coordination de l'Union des travailleurs de Quetzaltenango (UTQ)
- Tibaldo Ricardo Gámez, adjoint au Bureau du Protecteur des droits de la personne pour le département de Huehuetenango
- Ludy Martínez et Lilian Hernández, de l'équipe technique d'EPRODER
- Patricia Ispanel, du service de la pastorale sociale de Huehuetenango
- José Yac, directeur d'ECOMADI
- María Riquiac Morales, directrice de FUNDADESE pour Chichicastenango
- José María, directeur de CCAM pour Chichicastenango
- Paula Chopen de Ortiz et María Luisa Curruchiche, du Conseil des femmes mayas (CMM) de Chimaltenango
- Francisco Noj et Leopoldo Méndez, directeurs du Centre de la culture maya Saqb'e
- Mariano Cox, directeur du COMG
- Rosa Escobar, Lorena Robles et Flor de María Salguero, du groupe des femmes de l'UITA-FESTRAS
- Juan Quiñonez, directeur de l'ADEPAC
- Helen Mack, directrice de la Fondation Myrna Mack
- German Curruchiche, directeur du Centre d'études de la culture maya (CECMA)
- Victor Hugo Gudiel, secrétaire général, et Claudia Acevedo, responsable des affaires féminines, de l'Association des étudiants et des étudiantes universitaires (AEU)
- Rodrigo Carrillo, journaliste au journal Siglo XXI
- Georgina Navarro, Forum civique politique des femmes
- Factor Méndez, du CIEPRODH
- Richard Nuccio, adjoint au Secrétaire d'État adjoint pour les Affaires latinoaméricaines du Département d'État des États-Unis
- Ricardo Stein, du bureau du PNUD pour le Guatemala
- Rosa María Wantlan, de la Convergence civique politique des femmes
- Gustavo Meoño et Claudia Samayoa, de la Fondation Rigoberta Menchú
- Carmen Rosa de León, de IEPADES

FORUM POUR LE DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE SUR LE THEME DU DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Un Comité de coordination composé d'une douzaine d'organisations de la société civile guatémaltèque a préparé et réalisé, de concert avec le Centre, un Forum pour le développement démocratique sur le thème du «Dialogue entre l'État et la société civile». Le Forum a eu lieu le 11 avril 1996 à Guatemala Ciudad. Trois secteurs de l'Assemblée de la société civile (ASC) étaient représentés au Comité de coordination : la COPMAGUA, les Centres de recherche et les organisations de femmes ; y étaient également présents l'ASIES, le Centre pour la défense de la constitution, la Convergence civique politique des femmes, le Fonds du CECI pour le développement démocratique, le Comité du Bureau du Protecteur des droits de la personne pour la défense des femmes, la Fondation Myrna Mack, le Bureau des droits de la personne de l'archevêché, le Bureau du Protecteur des droits de la personne, de même que le PNUD. Le CACIF avait également été invité, mais il ne s'est présenté à aucune des réunions de travail. Étant donné que des élections avaient eu lieu peu de temps auparavant, le Comité de coordination a jugé que le thème le plus approprié pour la tenue d'un Forum était le dialogue entre l'État et la société civile. Ce dialogue — aspect déterminant du développement démocratique — ressort clairement dans l'étude, mais il n'avait pas au préalable été publicisé ouvertement au pays. À la suite de la clôture du Forum, deux séances de travail, l'une avec les organisations de femmes et l'autre avec les centres de recherche, ont permis de discuter des stratégies du suivi et de la programmation.

Au Forum, 350 individus provenant du gouvernement, de l'armée, des partis politiques, des syndicats, des ONG, des milieux universitaire, journalistique et diplomatique, du milieu des affaires et des Nations unies ont discuté de l'avenir des rapports à construire entre l'État et la société civile. Les cinq exposés étaient ceux du gouvernement, de l'armée, du pouvoir judiciaire, du milieu des affaires et de l'ASC.

Durant le Forum, Carmen Rosa de León Escribano, la coordinatrice du Comité de coordination, a joué le rôle de maître de cérémonie. M. Edward Broadbent a souhaité la bienvenue aux participants et aux participantes à titre de président du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique ; il a ensuite expliqué les trois principaux axes privilégiés par le Centre dans son approche du développement démocratique : le lien étroit entre les droits de la personne et la démocratie, le rôle prépondérant de la société civile pour que la démocratie soit florissante, et la nécessité d'établir, entre la société civile et l'État, des mécanismes et des pratiques de dialogue bien rodés. Edward Broadbent a ajouté avoir été impressionné, pendant les séjours qu'il a effectués ces trois dernières années, par les efforts considérables qui ont été faits en vue d'instaurer la démocratie au Guatemala ; il a eu le sentiment que, pour la première fois, il y avait des raisons d'être optimiste.

Francisco Villagrán de León, l'ambassadeur du Guatemala au Canada, a ensuite souligné l'intérêt particulier que le Canada, dans ses relations avec le Guatemala, a démontré pour les questions socio-économiques et les droits de la personne. Ayant remarqué l'importance des échanges entre les ONG du Canada et le gouvernement guatémaltèque, l'ambassadeur De León s'est dit convaincu que le Centre international peut servir de véhicule pour transférer au Guatemala une partie de ces expériences. Il a rappelé l'initiative récente du Centre qui, pour appuyer la société civile, a invité les milieux d'affaires canadiens à discuter de la situation des droits de la personne au Guatemala. Araceli Conde, membre de l'équipe des négociations de paix du gouvernement du Guatemala, a souhaité la bienvenue aux participants et aux participantes du Forum, un type d'événements que son gouvernement juge importants pour la consolidation du défi de la démocratie. Pour bâtir une alliance entre l'État et la société civile, celle-ci doit fournir un appui décisif. De l'avis d'Araceli Conde, l'étude constitue déjà une contribution utile, en particulier en

raison de l'analyse qu'elle fait de la participation électorale, de la participation des femmes et de l'identité ethnique.

Avant les exposés des intervenants, Tania Palencia a présenté les grandes conclusions de l'étude, soulignant en premier lieu qu'à son avis toute l'étude avait pour objectif sous-jacent de susciter le débat entre des intervenants sociaux qui se connaissaient fort peu. La principale conclusion de l'étude, a rappelé Tania Palencia, est que, malgré l'impressionnant mouvement d'organisation de la société civile auquel on a assisté ces dernières années, l'impunité qui règne toujours menace gravement la démocratisation du Guatemala. Tania Palencia a de plus souligné l'importance d'élargir les espaces démocratiques au Guatemala, de promouvoir et de structurer une politique de dialogue entre l'État et la société civile.

L'animation de la table ronde de cinq intervenants a été assumée par Ricardo Stein, du PNUD. Pour lancer la discussion, il a rappelé les cinq défis lancés par la conjoncture historique du Guatemala : 1) l'élargissement des espaces de dissension et de participation politique ; 2) le renforcement de la société civile par de nouvelles stratégies ; 3) la modernisation de l'État ; 4) la transformation des modèles traditionnels de comportement dans la sphère publique et le rôle joué par les négociations de paix ; et 5) la contribution importante du débat social dans la reformulation du rôle de l'État et dans l'extension du processus décisionnel au-delà des élites. Bref, a affirmé Ricardo Stein, la population guatémaltèque se trouve face à une nouvelle conception de son identité et de la société civile. La démocratisation doit être à la fois économique et politique.

Pour Guillermo Mendez, représentant le CACIF qui regroupe les associations des milieux d'affaires, le développement constitue le meilleur soutien de la démocratie et la meilleure stratégie de négociation. Pour devenir un allié du développement, l'État doit se moderniser et faire régner la loi en accordant la priorité aux trois droits préexistants : le droit à la vie, le droit à la liberté et le droit à la propriété. Un État fort et allié au développement est nécessaire, a souligné Guillermo Mendez, si l'on veut que ce développement profite à toute la population sur le plan économique et politique. Un État faible, a-t-il affirmé, ne peut pas supporter la décentralisation et la privatisation.

Le Dr Gabriel Aguilera, sous-ministre des Relations extérieures, a dit que son gouvernement était le dernier de la période de transition vers la démocratie. L'autoritarisme engendre la manipulation de l'État à des fins privées, et l'on peut comprendre que la société civile fasse preuve de réticence dans cette situation. Les accords de paix, qui entrent dans l'étape finale de négociation, se caractérisent par leur audace et leur réalisme. La société civile a besoin d'un système de partis politiques pour garantir à la fois sa propre prise de parole au sein d'une société démocratique et le pluralisme dont toute démocratie a besoin.

Le général Sergio Camargo, chef d'état-major de l'armée, a affirmé que le problème au Guatemala est que les Guatémaltèques se définissent depuis toujours «contre» quelque chose, et non «pour» quelque chose. Aujourd'hui toutefois, et pour la première fois, le Guatemala est en train de décider lui-même de son avenir ; la société civile a montré la direction de cette réflexion, elle a obligé l'État à redéfinir son rôle. Quant à l'armée, elle voit maintenant avec clarté qu'elle ne peut pas remplacer l'autorité civile.

Le juge Angel Figueroa, de la Cour suprême, trouve injuste la manière dont l'administration de la justice est critiquée dans l'étude. Le problème, à son avis, ne peut être imputé à la responsabilité spécifique d'un individu ou de l'institution, mais au manque de ressources humaines et matérielles ; c'est en ces termes que les solutions doivent être envisagées.

María Antonieta Castillo, la représentante de l'ASC, a parlé des ouvertures offertes à la société civile par la constitution de 1985. Quant au processus de paix et aux accords qui ont résulté de la mise en présence des différents intérêts existant dans la société, ils forment la base sur laquelle peut

être construite la nouvelle société. L'expérience de l'Assemblée — une première dans l'histoire du Guatemala — a contribué à la création d'un esprit de tolérance. L'ASC se voit elle-même comme la gardienne de l'application des accords de paix.

À la suite de ces exposés, le débat avec l'assistance a fait ressortir qu'au-delà de l'optimisme des cinq intervenants face à l'avenir de la démocratie au Guatemala subsistaient de nombreux problèmes qui méritent d'être discutés. Parmi ces problèmes figurent le rôle de l'Église, la définition d'un État moderne, le rôle de la population autochtone et l'attitude à adopter face à une amnistie des responsables des violations des droits de la personne.

L'ambassadeur du Canada au Guatemala, James Fox, à qui avait été confiée la tâche de clore le Forum, a souligné le fait que le Canada, dans son appui au Guatemala, avait pour principal intérêt le développement démocratique et que ce dernier était étroitement lié au développement viable. S'étant dit d'accord avec l'importance accordée à une société civile forte, il a illustré ses observations en qualifiant la société civile et l'État de «deux côtés de la médaille». Il convient donc, a-t-il ajouté, de relier ces deux faces au moyen d'un dialogue constructif doté de nombreux mécanismes, car la diversité est aussi essentielle au dialogue qu'elle fait intrinsèquement partie du dessin complexe d'un huipil tissé à la main.

Au cours des réunions de suivi avec les organisations de la société civile et les représentants du gouvernement, le Forum a été qualifié de réussite. Le Centre a été invité à poursuivre ses efforts dans ce sens et à organiser d'autres forums auxquels seraient invitées les mêmes institutions, mais pour examiner cette fois des problématiques plus spécifiques. Sur ce plan, la prochaine programmation du Centre s'intéressera à deux problèmes qui ont été cernés au cours du Forum ainsi que durant les séances de travail et les discussions ayant marqué les réunions de suivi : 1) le renforcement des mécanismes de dialogue entre l'État et la société civile — en particulier sur la question de l'impunité mais pas de manière exclusive — et 2) la promotion des droits des femmes en tant que droits de la personne.

Le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique remercie sincèrement tous ceux et celles qui ont contribué à la réussite de ces rencontres.